Horst Conrady

PREUSSISCHE PROVINZIALVERBÄNDE

UND

LANDSCHAFTSVERBÄNDE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Die Entwicklung landschaftlicher Selbstverwaltung
und deren Stellung in der Verwaltungsreform

1974

1975

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547204_0012

Preußische Provinzialverbände und Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen

Die Entwicklung landschaftlicher Selbstverwaltung und deren Stellung in der Verwaltungsreform

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Horst Conrady

aus Hildesheim

1975

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Menger
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Dekan:	Prof. Dr. Kupisch
Tag der mündlichen Prüfung:	2. Dezember 1974

Gliederung

Erster Teil

Die Entwicklung der preußischen Provinzen

§ 1 Preußische Vorreformen seit dem Ende der friderizianischen Aera in Regierung und Verwaltung

I. Organisationspläne der nachfriderizianischen Zeit

II. Dezentralisierungstendenzen der preußischen Verwaltung

§ 2 Reformbestrebungen seit 1806

I. Preußische Reformpläne infolge der politischen Situation des Staates

II. Reformen der Zentralverwaltung nach 1806

III. Reform der Lokal- und Provinzialverwaltung

IV. Reformpolitik von 1815 bis 1823

§ 3 Ansätze provinzialer Selbstverwaltung durch Anordnung der Provinzialstände (1823); sog. neuständische Gesetzgebung

I. Einführung und Inhalt der neuständischen Gesetzgebung

II. Auswirkungen der Gesetzgebung auf die Verfassungsfrage

III. Berufung des Vereinigten Landtages

IV. Versuche bürgerschaftlicher Selbstverwaltung im aufkommenden Konstitutionalismus (1848 - 1850)

V. Niedergang der provinzialständischen Organisation infolge der preußischen Gebietsgewinne (1866)

§ 4 Reform der preußischen Provinzen durch die Provinzialordnung und die Dotationsgesetzgebung von 1875

I. Reformmodelle nach dem Neuerwerb

II. Besondere Verhältnisse in Westfalen

§ 5 Inhalt der Provinzialordnung von 1875

I. Rechtscharakter der Provinzen
a) Das Gebiet der Provinzialverbände
b) Mitglieder der Provinzialverbände
c) Organe des Provinzialverbandes

II. Aufgaben der Provinzialverbände

III. Staatsaufsicht über die Provinzialverbände

§ 6 Provinziale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik

I. Änderungen in der Verfassung der Provinzialverbände

II. Die Krise der kommunalen und provinzialen Selbstverwaltung am Ende der Weimarer Republik

§ 7 Provinziale Selbstverwaltung während der Zeit des nationalsozialistischen Regimes

Zweiter Teil

Landschaftliche Selbstverwaltung nach dem zweiten Weltkrieg

§ 8 Die staatsrechtliche und politische Lage Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg

I. Einteilung des Deutschen Reiches in vier Besatzungszonen

II. Auflösung Preußens durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46

III. Die Nachkriegsentwicklung im Raum Nordrhein-Westfalen

§ 9 Reformbestrebungen einer landschaftlichen Selbstverwaltung 1947 bis 1953

I. Zur Diskussion um die Zweckmäßigkeit der landschaftlichen Selbstverwaltung in der Aufbauphase des Landes Nordrhein-Westfalen

II. Die Regierungsvorlage einer Landschaftsverbandsordnung von 1951 und die Abschlußberatungen im Landtag und im Kommunalpolitischen Ausschuß

§ 10 Landschaftliche Selbstverwaltung im Verwaltungsgefüge Nordrhein-Westfalens
- Organisation und Aufbau der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände -

I. Organisation der Landschaftsverbände

II. Aufgaben der Landschaftsverbände

III. Staatsaufsicht über die Landschaftsverbände

§ 11 Rechtsnatur und verfassungsrechtliche Sicherung der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen

I. Rechtsnatur der Landschaftsverbände
- Wesen und Merkmale der Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband -

II. Die verfassungsrechtliche Sicherung der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen

Dritter Teil

Die Landschaftsverbände in der Gebiets- und Verwaltungsreform

§ 12 Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen

I. Arten und Ziele von Gebiets- und Verwaltungsreformen

II. Reformen der Orts- und Kreisebene nach dem 45. Deutschen Juristentag

§ 13 Stellung landschaftlicher Selbstverwaltung in der Reformdiskussion in Nordrhein-Westfalen

I. Verhältnis zwischen Staats- und Selbstverwaltung in der Mittelstufe der Verwaltung

II. Bisherige Neuordnungsvorschläge für die Reform der Mittelstufe der Verwaltung

§ 14 Bedeutung landschaftlicher Selbstverwaltung im Hinblick auf die geplante Reform der Verwaltungsmittelstufe

I. Kritik an den bisherigen Reformvorschlägen

II. Effektivitätsgrundsätze in der Landschaftsverbandsverwaltung

III. Chancen landschaftlicher Selbstverwaltung in der Reform

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

A l t h a u s , Ernst
Das Recht der Gemeinden und der Gemeindeverbände in den vormals preußischen Ländern
Herford und Köln 1957

A n s c h e l , Eugen
Der Bedeutungswandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland
Jur. Diss. Köln 1933

A n s c h ü t z , Gerhard
Die Verfassung des Deutschen Reichs
Unveränderter Nachdruck der 14. Aufl. 1933
Darmstadt 1960

A n s c h ü t z , Gerhard -
T h o m a , Richard
Handbuch des deutschen Staatsrechts
2 Bde. (Bd. I 1930, Bd. II 1932)
Tübingen 1930/1932

A p e l t , Willibald
Geschichte der Weimarer Verfassung
München 1946

B a c h , Ernst (Hrsg.)
Der Reichsfreiherr vom und zum Stein und die westfälisch-lippische Selbstverwaltung
unter Mitarbeit von: Heinrich Drake, Clemens Herbermann, Anton Köchling, Helmut Naunin, Karl Zuhorn
Dortmund 1956

B a u m e i s t e r , Ludger -
N a u n i n , Helmut (Hrsg.)
Selbstverwaltung einer Landschaft
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967

B a u r i c h t e r , Kurt
Der Mensch im Netz einer verwalteten Welt
Die Demokratische Gemeinde 1969, S. 182 ff.

B e c k e r , Erich
Gemeindliche Selbstverwaltung
Berlin 1941

B e n d e r , Ulrich
Theorien der gemeindlichen Selbstverwaltung
Die Selbstverwaltung als Naturrecht
Jur. Diss. Mainz 1962

B e r b e r , Friedrich
Lehrbuch des Völkerrechts
Bd. II
München und Berlin 1962

B e r k e n h o f f , Albert
Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen
2. Aufl.
Siegburg 1965

B e r t r a m , Jürgen
Staatspolitik und Kommunalpolitik
Notwendigkeit und Grenzen ihrer Koordinierung
(Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 15)
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967

B o n n e r Kommentar
Kommentar zum Bonner Grundgesetz
hrsg. von B. Dennewitz,
fortgeführt von K.G. Wernicke u.a.
Hamburg 1950 ff.

B o r n h a k , Conrad
Preußische Staats- und Rechtsgeschichte
Berlin 1903

B o t z e n h a r t , Erich -
I p s e n , Gunther
Freiherr vom Stein.
Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften
Stuttgart 1955

B r a u c h i t s c h , Max von
Verwaltungsgesetze für Preußen
7. Bd., 21. Aufl.
(neu hrsg. von Bill Drews und Gerhard Lassar;
Bearbeiter: Hans Helfritz)
Berlin 1930

B ü h l e r , Ottmar
Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungs-
reform
Stuttgart 1929

B u n d e s m i n i s t e r des Innern (Hrsg.)
Die Neugliederung des Bundesgebietes
Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten
Sachverständigenausschusses (sog. Luther-Gutachten)
Bonn/Köln/Berlin 1955

D e u t s c h e r Juristentag (Hrsg.)
45. Deutscher Juristentag 1964
Bd. I Gutachten
Bd. II Sitzungsberichte
Berlin und München 1964/1965

D r e w s , Bill
Grundzüge einer Verwaltungsreform
Berlin 1919

E c k e r t , Dieter
Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz
Jur. Diss. Mainz 1968

E l l e r i n g m a n n , Rudolf
Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung
Berlin 1936

E n g e l , Gustav
Politische Geschichte Westfalens
Köln und Berlin 1968

E n s e l i n g , Jost
Entwicklung und Bedeutung der preußischen Provinzialverbände und das Problem ihres Fortbestehens als Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen
Jur. Diss. Münster 1955

F i s c h e r , Klaus
Regionalverband - der neue Lebensraum
Kommunalpolitische Blätter 1971, S. 1227 ff.

F l e i n e r , Fritz
Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts
8. Aufl.
Tübingen 1928

F o n k , Friedrich
Die Behörde des Regierungspräsidenten
(Bd. 36 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer)
Berlin 1967

F o r s t h o f f , Ernst
Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat
Tübingen 1931

F o r s t h o f f , Ernst
Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat
Berlin 1932

F o r s t h o f f , Ernst
Die Daseinsvorsorge und die Kommunen
Köln-Marienburg 1958

F o r s t h o f f , Ernst
Lehrbuch des Verwaltungsrechts
Bd. I, 10. Aufl.
München und Berlin 1973

G e l l e r - K l e i n r a h m , Kurt -
F l e c k , Hans-Joachim
Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
Göttingen 1963

G e r s t n e r , Roland
Eigenes Reformmodell der CDU
Kommunalpolitische Blätter 1970 (Heft 8), S. 456 ff.

G i e r k e , Otto von
Das deutsche Genossenschaftsrecht
2 Bde. (Bd. I 1868, Bd. II 1873)
Berlin 1868/1873

G n e i s t , Rudolf von
Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung
2 Bde.
Berlin 1863

G ö n n e n w e i n , Otto
Gemeinderecht
Tübingen 1963

G u t k n e c h t , Rainer
Auswirkungen des Regionalverbands auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe
DÖV 1966, S. 172 ff.

H a m b u s c h , Lutz
Die Begriffe "Gemeindeverband" und "Zweckverband" im Kommunalrecht Nordrhein-Westfalens
DVBl. 1968, S. 836 ff.

H a r t l i e b v o n W a l l t h o r , Alfred
Die landschaftliche Selbstverwaltung Westfalens in ihrer Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert

Erster Teil: Bis zur Berufung des Vereinigten Landtages 1847

Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für Westfälische Landes- und Volkskunde, Reihe I, Heft 14

Münster 1965

H a r t u n g , Fritz
Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart
9. Aufl.
Stuttgart 1969

H a t s c h e k , Julius
Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung
Leipzig 1898

H a t s c h e k , Julius
Deutsches und preußisches Staatsrecht
2 Bde. (hrsg. von Paul Kurtzig)
2. Aufl.
Berlin 1930

H a t s c h e k , Julius
Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts
7./8. Aufl.
Leipzig 1931/1932

H e i d e , Hans-Jürgen von der
Die "Verwaltungsregion" - Realität oder Utopie?
DÖV 1966, S. 774 ff.

H e f f t e r , Heinrich
Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert
Stuttgart 1950

H e n r i c h s , Wilhelm
Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland
DVBl. 1954, S. 728 ff.

H e r z f e l d , Hans
Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche
Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e.V., Berlin, Bd. 2
Stuttgart 1957

H e s s e , Konrad
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
6. Aufl.
Karlsruhe 1973

H e u s s , Theodor
Demokratie und Selbstverwaltung
Berlin 1921

H i l l m a n n , Gert
Der Regierungspräsident und seine Behörde - Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform
Jur. Diss. Göttingen 1969

H o l t z , Dietrich
Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern
Berlin 1929

H o p p e , Werner
Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände
Stuttgart 1958

H u b e r , Ernst Rudolf
Das Deutsche Reich als Wirtschaftsstaat
Tübingen 1931

H u b e r , Ernst Rudolf
Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit
2 Bde. (Bd. I 1949, Bd. II 1951)
Tübingen 1949/1951

H u b e r , Ernst Rudolf
Wirtschaftsverwaltungsrecht
2 Bde.
Tübingen 1953/1954

H u b e r , Ernst Rudolf
Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789
2. Aufl.
(Bd. I 1967, Bd. II 1968, Bd. III 1970)
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz

I n n e n m i n i s t e r des Landes
Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)
Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet
(III A 5 - 41.23)
Düsseldorf 1972 (nicht im Handel)

J e l l i n e k , Georg
Allgemeine Staatslehre
Neudruck d. 3. Aufl. 1921
Bad Homburg v. d. H. 1960

J e l l i n e k , Georg
System der subjektiven öffentlichen Rechte
(Nachdruck der Ausgabe Tübingen 1905)
Darmstadt 1963

J e l l i n e k , Walter
Verwaltungsrecht
Neudruck d. 3. Aufl. 1931
Offenburg 1948

J e s e r i c h , Kurt
Die preußischen Provinzen
(Bd. 6 der Schriftenreihe des kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin)
Berlin 1931

K a n o l d , Paul -
P i r a t h , Carl
Grundlagen für die Neuregelung der kommunalen Grenzen im Ruhrgebiet
Berlin 1928

K i m m i n i c h , Otto
Deutsche Verfassungsgeschichte
Frankfurt 1970

K n a u t , Martin
Geschichte der Verwaltungsorganisation
Stuttgart 1961

K n e m e y e r , Franz-Ludwig
Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts
Köln und Berlin 1970

K o e l l r e u t t e r , Otto
Der nationale Rechtsstaat
Tübingen 1932

K ö t t g e n , Arnold
Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung
Tübingen 1931

K o t t e n b e r g , Kurt
Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
7. Aufl.
Siegburg 1963

K r ü g e r , Herbert
Allgemeine Staatslehre
2. Aufl.
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966

K u b e , Horst
Die geschichtliche Entwicklung der Stellung des preußischen Oberpräsidenten
Würzburg 1939

K ü h n , Heinz
(Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen)
20 Jahre Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Rede des Ministerpräsidenten am 6. Oktober 1973 in Warburg
(nicht im Handel)

L a b a n d , Paul
Das Staatsrecht des Deutschen Reiches
4 Bde., 5. Aufl.
Tübingen 1911 - 1914

L a n d k r e i s t a g Nordrhein-Westfalen
Zur Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf 1966

L a n d k r e i s t a g Nordrhein-Westfalen
Um die Neuordnung der Verwaltung
Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
1971, S. 242 ff.

L a n d s c h a f t s v e r b a n d Westfalen-Lippe (Hrsg.)
Tätigkeitsbericht 1960 bis 1964
Münster 1964

L a n d s c h a f t s v e r b a n d Westfalen-Lippe (Hrsg.)
Daten, Fakten, Trends
20 Jahre Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Münster 1973

L a n g e , Klaus
Die Organisation der Region
Siegburg 1968

L e i e r s , Rolf
Die Verfassungs- und Aufgabenstruktur der preußischen Provinzialverbände im Verhältnis zu den Landschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen
Jur. Diss. Münster 1967

L o s c h e l d e r , Wilhelm -
S a l z w e d e l , Jürgen (Hrsg.)
Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen
Eine systematische Darstellung
Köln und Berlin 1964

M a n g o l d t , Hermann von -
K l e i n , Friedrich
Das Bonner Grundgesetz
2 Bde., 2. Aufl.
Berlin und Frankfurt a.M. 1957 ff.

M a r k u l l , Fritz
Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung
Verwaltungsarchiv 1957, S. 5 ff.

M a t z e r a t h , Horst
Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung
(Bd. 29 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin)
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1970

M a t t e n k l o d t , Herbert-Fritz
Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland
Münster 1972

M a t t e n k l o d t , Herbert-Fritz
Regionalstädtische Modelle und andere Lösungsversuche für die Stadt-Umland-Problematik in der nordrhein-westfälischen Gebietsreform
in: Die Regionalstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung, S. 137 ff.
Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Hannover 1972

M a u n z , Theodor
Deutsches Staatsrecht
18. Aufl.
München und Berlin 1973

M a u n z , Theodor - D ü r i g , Günter
H e r z o g , Roman
Grundgesetz
Kommentar, 3. Aufl.
München 1969

M e n g e r , Christian-Friedrich
Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz
Tübingen 1953

M e n g e r , Christian-Friedrich
Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht
Verwaltungsarchiv 1959 (Bd. 50), S. 271 ff.

M e r k , Wilhelm
Deutsches Verwaltungsrecht
Bd. I
Berlin 1962

M e r k l , Adolf
Demokratie und Verwaltung
Wien und Leipzig 1923

M e r k l , Adolf
Allgemeines Verwaltungsrecht
Wien und Berlin 1927

M e y e r - S c h w i c k e r a t h , Klaus
Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht
Vortrag für die Benelux-Gemeindekonferenz am 27. September 1973
(nicht im Handel)

M o m b a u r , Michael
Gebietsreform ist nur Mittel zum Zweck
Kommunalpolitische Blätter 1971, S. 260 ff.

M o r s t e i n - M a r x , Fritz
Einführung in die Bürokratie
Neuwied 1959

M o r s t e i n - M a r x , Fritz (Hrsg.)
Verwaltung. Eine einführende Darstellung
Berlin 1965

M o r s t e i n - M a r x , Fritz
Das Dilemma des Verwaltungsmannes
Bd. 26 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Berlin 1965

N a u n i n , Helmut
Wiederaufbau in Westfalen. 1945 - 1951
Dortmund 1952

N a u n i n , Helmut
Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung
Sonderausgabe der Westfälischen Forschungen aus
Bd. 13 und 14
Münster 1963

N o r d r h e i n - w e s t f ä l i s c h e r
Städte- und Gemeindebund
Geschäftsbericht 1970 - 1972
Düsseldorf 1972

O d e n b r e i t , Walter -
H e n s e l , August-Wilhelm
Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen
11. Aufl.
Münster 1961

P a g e n k o p f , Hans
Einführung in die Kommunalwissenschaft
2. Aufl.
Münster 1961

P e t e r s , Hans
Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen
Berlin 1926

P e t e r s , Hans
Lehrbuch der Verwaltung
Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949

P e t e r s , Hans
Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
(1. Bd.: Kommunalverfassung 1956; 2. Bd.: Kommunale Verwaltung 1957; 3. Bd.: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft 1959)
Berlin/Göttingen/Heidelberg 1956/1959

P r e u ß , Hugo
Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland
in: Handbuch der Politik, Bd. I
Berlin 1920

R a u m e r , Kurt von
Freiherr vom Stein. Reden und Aufsätze
Münster 1961

R e h n , Erich
Funktionalreform und Kommunalaufsicht
Städte- und Gemeinderat 1971, S. 323 ff.

R e h n , Erich
Verwaltungs- und Funktionalreform
Der Städtebund 1971, S. 309 ff.

R i t t e r , Gerhard
Stein. Eine politische Biographie
2 Bde.
Stuttgart/Berlin 1931

R o s e n b a u m , Heinrich
Was wollen die Feinde der Selbstverwaltung?
Kommunalpolitische Blätter 1968, S. 814 ff.

R o t h e , Karl-Heinz
Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern
Göttingen 1968

R u d z i o , Wolfgang
Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone
Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang
Stuttgart 1968

S a c h v e r s t ä n d i g e n k o m m i s s i o n für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen
Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen
Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise
Siegburg 1968

S a c h v e r s t ä n d i g e n k o m m i s s i o n
für die staatliche und regionale Neugliederung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Die kommunale und staatliche Neugliederung des
Landes Nordrhein-Westfalen
Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neuglie-
derung des Landes Nordrhein-Westfalen
Köln 1968

S c h e e l e , Gerhard
Aufgaben und Finanzstruktur der höheren Kommunal-
verbände in der Bundesrepublik
Vortrag anläßlich der Tagung der Bundesarbeits-
gemeinschaft der höheren Kommunalverbände am
17. Mai 1972 in Sigmaringen,
hrsg. vom Landschaftsverband Rheinland
Köln 1972

S c h m i e s e , Norbert
Den Träger nicht entmündigen
KPV NW nimmt Stellung zur Krankenhauspolitik
Sonderdruck der Kommunalpolitischen Blätter vom
15. April 1973

S c h m i t t , Carl
Verfassungslehre
München und Leipzig 1928

S c h m i t t , Carl
Der Hüter der Verfassung
Tübingen 1931

S c h n u r , Roman
Grundgesetz, Landesverfassung und "höhere Gemeindeverbände"
DÖV 1965, S. 114 ff.

S c h n u r , Roman
Zeit für Reform. Gedanken zur Neuordnung von Politik und Verwaltung
Köln und Berlin 1967

S c h o e n , Paul
Das Recht der Kommunalverbände in Preußen
Leipzig 1897

S c h ö n e , Friedrich
Bundesverfassung - Landkreisverfassung
DÖV 1950, S. 97 ff.

S c h u n c k , Egon -
D e C l e r c k , H.
Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder
3. Aufl.
Siegburg 1970

S e y d e l , Peter
Die kommunalen Zweckverbände
Göttingen 1955

S t a t i s t i s c h e s Jahrbuch
Deutscher Gemeinden
Braunschweig 1969

S t e r n , Klaus
Verwaltungsreform -
Bilanz und Erfolgsbedingungen
DÖV 1968, S. 853 ff.

S t i e r - S o m l o , Fritz
Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen
2. Aufl.
Berlin und Leipzig 1928

S u r é n , Friedrich Karl -
L o s c h e l d e r , Wilhelm
Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935
Kommentar
Berlin 1935

T h i e m e , Werner
Verwaltungslehre
Köln/Berlin/Bonn/München 1967

T u r e g g , Kurt Egon von -
K r a u s , Erwin
Lehrbuch des Verwaltungsrechts
4. Aufl.
Berlin 1962

U l e , Carl Hermann u.a. (Hrsg.)
Recht im Wandel. Beiträge zu Strömungen und Fragen im heutigen Recht
Köln/Berlin/Bonn/München 1966

U n r u h , Georg-Christoph von
Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft
Köln und Berlin 1965

V o g e l s , Alois
Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen
Essen 1949

V o g e l s , Alois
Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Stuttgart und Köln 1951

W a g e n e r , Frido
Die Städte im Landkreis
Göttingen 1955

W a g e n e r , Frido
Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen
Köln/Berlin/Bonn/München 1967

W a g e n e r , Frido
Neubau der Verwaltung
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41)
Berlin 1969

W e b e r , Werner
Raumordnung und Verwaltungsstruktur auf dem Karlsruher Juristentag 1964
DÖV 1965, S. 361 ff.

W e b e r , Werner
Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart
2. Aufl.
Göttingen 1967

W e b e r , Werner
Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform
Heft 18 der Kleinen Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung
Köln-Mühlheim 1969

W e y e r , Willi
(Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen)
Die Funktionalreform, Inhalt - Weg - Ziel
(Vortrag)
Düsseldorf 1972
(nicht im Handel)

W i e s e , Rolf
Die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Gemeindeverbänden als Rechtseinrichtung in Nordrhein-Westfalen
Jur. Diss. Münster 1971

W i m m e r , Raimund
Die verfassungskonforme Neuordnung kommunaler Verflechtungsräume
NJW 1964, S. 1654 ff.

W o l f f , Hans J.
Verwaltungsrecht
3 Bde. (Bd. I, 8. Aufl. 1971; Bd. II, 3. Aufl. 1970; Bd. III, 3. Aufl. 1973)
München

Z i e b i l l , Otto
Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung
(Bd. 7 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin)
Stuttgart 1964

Z u h o r n , Karl
Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung
Münster 1951

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
a.a.O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
Absch.	Abschnitt
AmtsO	Amtsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Art.	Artikel
Bd.	Band
brit.	britisch
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Diss.	Dissertation
G	Gesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GS	Gesetzessammlung (preußische)
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
KAG	Kommunalabgabengesetz vom 21. Oktober 1969
KreisO	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
LaPlaG	Landesplanungsgesetz (Nordrhein-Westfalen)
LVbO LandschaftsverbandsO	Landschaftsverbandsordnung vom 1. Mai 1953
LV NW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NRW NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht (preußisches)

preuß.	preußisch
ProvO	Provinzialordnung
u.a.	und anderen
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VO	Verordnung
westf.	westfälisch
WV	Weimarer Verfassung vom 11. August 1919

Einleitung

Solange es öffentliche Verwaltung gibt, hat das Problem ihrer Reform immer wieder eine bedeutsame Rolle gespielt.

Mit der vorliegenden Untersuchung soll der Versuch unternommen werden, einen Teilaspekt der Verwaltungstätigkeit, nämlich die landschaftliche Selbstverwaltung in ihrer Stellung in der gegenwärtigen Verwaltungsreformplanung, zu erörtern. Das setzt allerdings voraus, daß nicht nur die konkrete Reform der landschaftlichen Selbstverwaltung - dargestellt am Beispiel der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen - geschildert wird, sondern es ist unumgänglich, daß auch allgemeine Reformziele insoweit behandelt werden, als es für das Verständnis der Reformbestrebungen der landschaftlichen Selbstverwaltung notwendig ist.

Das zu behandelnde Thema erforderte deshalb eine Darstellung der Entwicklung der preußischen Provinzialverbände und der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen [1].

---

1) Auf die Erörterung der Rechtsnatur dieser Verbände konnte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung weitgehend verzichtet werden; insoweit wird z.T. auf die Untersuchungen von Enseling, Leiers, Hoppe und Wiese Bezug genommen.

Damit wird zugleich ein verwaltungsgeschichtlicher Abriß der landschaftlichen Selbstverwaltung gegeben, dessen Kenntnis Voraussetzung für die Analyse der Reformproblematik eben dieses Teils der öffentlichen Verwaltung ist [2]. Allerdings kann dieser historische Abriß lediglich den Charakter eines Überblicks haben, da insoweit eine selbständige Untersuchung erforderlich wäre [3].

Besondere Schwierigkeiten bei der Bearbeitung des verwaltungsgeschichtlichen Teils der Untersuchung bereitete die Frage, ab wann von landschaftlicher Selbstverwaltung überhaupt die Rede sein kann und wo ihr Ursprung liegt. Gewisse Ansatzpunkte einer überörtlichen Selbstverwaltung wird man in den ständischen Rechten der verschiedenen preußischen Territorien feststellen können, insbesondere in den von Brandenburg-Preußen 1647 erworbenen Gebieten Kleve, Mark und Ravensburg [4].

---

2) S.a. Wagener, Neubau, S. 99

3) Eine umfassende Darstellung der "Geschichte der Selbstverwaltung" bietet Heffter in seinem gleichnamigen Buch; vgl. auch die einschlägigen verfassungsgeschichtlichen Werke, etwa von Huber und Hartung.

4) Dazu Engel, S. 176

Aus den z.T. gegensätzlichen Bestrebungen der Zentralgewalt des preußischen Staates einerseits und der jeweiligen Stände andererseits, dieser Dualismus ist übrigens kennzeichnend für die frühe preußische Geschichte [5], ging jedoch mit dem beginnenden Absolutismus, etwa seit Anfang des 18. Jahrhunderts [6], die Zentralgewalt siegreich hervor.

Trotz der Tatsache, daß die Eigenständigkeit des Ständewesens in Preußen niemals ganz beseitigt werden konnte [7], läßt sich der Ursprung landschaftlicher Selbstverwaltung wohl kaum aus den besonderen ständischen Rechten herleiten.

Der Weg zur Schaffung der späteren Provinzialverbände, die die Voraussetzungen für die landschaftliche Selbstverwaltung bildeten, begann mit den preußischen Vorreformen am Ende des 18. Jahrhunderts, mit deren Darstellung die vorliegende Untersuchung beginnt.

---

5) Vgl. dazu etwa: Heffter, S. 13; Bornhak, S. 63
6) Vgl. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 102 ff.
7) Vgl. Hartung, a.a.O.

Erster Teil

Die Entwicklung der preußischen Provinzen

§ 1 Preußische Vorreformen seit dem Ende der friderizianischen Aera in Regierung und Verwaltung

I. Organisationspläne der nachfriderizianischen Zeit

Mit dem Ende der Regierungszeit Friedrichs des Großen vollzog sich ein Bruch in der preußischen Verwaltungsgeschichte. Seine Nachfolger waren nicht in der Lage, das "persönliche Regiment" fortzuführen, das für die Zeit Friedrichs II. charakteristisch war [1].

Sie versuchten, die Verwaltungsspitze, insbesondere das Generaldirektorium, dessen Ressorts unter Friedrich II. weitgehende Selbständigkeit erlangt hatten, sowie die im Laufe der Zeit eingerichteten Sonderbehörden neu zu ordnen und zu koordinieren. So erließ Friedrich Wilhelm II. (1786 - 1797) bald nach seinem Regierungsantritt eine Instruktion für das Generaldirektorium (1786), die die kollegiale Organisation der obersten Behörde wiederherstellte sowie neue Verwaltungsgrundsätze festlegte [2].

Eine durchgreifende Neuordnung, etwa in Real- und Provinzialdepartements unterblieb jedoch [3]. Vielmehr versuchte der König anstelle einer Verwaltungsreform im Sinne einer Fortentwicklung des bestehenden Systems in Wirklichkeit die Verwaltung nach den Maßstäben Friedrich Wilhelms I. zu ordnen; das aber bedeutete einen Rückschritt in der preußischen Verwaltung [4].

---

1) Vgl. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 125/126
2) Vgl. im einzelnen: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 103
3) Zu den Begriffen Real- und Provinzialsystem: vgl. Knemeyer, S. 304
4) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 125

Auch das Prinzip der Einheitlichkeit der Verwaltungsspitze in Form der Koordination der einzelnen Behörden im Generaldirektorium wurde nicht streng durchgeführt.

Statt dessen wurden bereits im Jahre 1787 wiederum Sonderbehörden geschaffen, die unabhängig vom Generaldirektorium waren: das Oberschulkollegium und das Oberkriegskollegium. Beide Behörden unterstanden dem König unmittelbar [5].

Wenn auch durchgreifende Verwaltungsreformen bis zum Niedergang Preußens nicht durchgeführt wurden, so war dennoch, vor allem in den Kreisen des höheren Beamtentums, der Drang nach Reformen spürbar. Eine Wende schien sich anzudeuten, als bald nach dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms III. (1797) dieser den Fürsten von Hardenberg (1798) [6] zum Kabinettsminister berief. Hardenberg plante, die Zentralverwaltung in Form einer Ministerregierung zu organisieren. Seine Pläne wurden jedoch formell nicht verwirklicht, wenngleich in der Folgezeit die Selbständigkeit der Ressortchefs im Generaldirektorium beständig wuchs. Diese Tatsache ist aber letztlich auf einzelne Persönlichkeiten an der Spitze der Ressorts, z.B. Stein, zurückzuführen [7].

---

5) Vgl. zu Einzelheiten: Huber, Verfassungsgeschichte, S. 103 m.w.N.

6) Karl August Fürst von Hardenberg stand seit 1791 in preußischen Diensten, nachdem 1791 die Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth an Preußen gefallen waren. Hardenberg war zunächst preußischer Provinzialminister (1791 - 1795) für die neuerworbenen Gebiete.

7) Näheres bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 104

Die Epoche preußischer Verwaltungsgeschichte von 1786 bis zum Beginn größerer Reformbestrebungen, etwa seit 1806, zeichnet sich hinsichtlich der Zentralverwaltung als eine Zeit des Festhaltens an der überkommenen Erledigung der Staatsgeschäfte aus; eine grundlegende Reform der Verwaltung scheiterte z.T. an der Selbstgenügsamkeit des staatstragenden Beamtentums, das, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in den hergebrachten Formen des Geschäftsganges erstarrt war [8].

Jedoch konnte diese Zeit der Sterilität später durch die Heranziehung qualifizierter Angehöriger anderer Bevölkerungsschichten überwunden werden.

II. Dezentralisierungstendenzen der preußischen Verwaltung

Die Ausweitung des preußischen Staatsgebietes stellte naturgemäß die Verwaltungsorganisation vor neue schwierige Aufgaben. Es war nunmehr unmöglich geworden, alle anfallenden Verwaltungsaufgaben in der Zentralinstanz zu bewältigen. Als Lösungsmodell bot sich eine weitgehende Dezentralisierung der Verwaltung an.

Als Träger einer dezentralisierten Verwaltung kamen die bereits 1723 gebildeten Kriegs- und Domänenkammern [9] in Frage. Als in den einzelnen Provinzen ansässige staatliche Verwaltungsbehörden können sie als Vorgänger der späteren Bezirksregierungen bezeichnet werden.

---

8) Vgl. auch Bornhak, S. 327

9) Die Kriegs- und Domänenkammern, allgemein "Kammern" genannt, waren im Zuge der Reform von 1723 durch Zusammenlegung der Amtskammern der Domänenverwaltung und der Kriegskammern entstanden; sie waren, mit Sitz in den einzelnen Provinzen, direkt dem Generaldirektorium unterstellt.

Den Kammern wurden im Zuge der Reform der Provinzialverwaltung in den Jahren 1800 bis 1802 die Aufgaben des Kirchen-, Schul- und Armenwesens zugewiesen; in den Jahren 1803 bis 1806 kamen, gestaffelt für die einzelnen Provinzen, noch die Aufgaben der Akzisedirektionen, also der Steuerverwaltung, hinzu [10]. Mit Abschluß dieser Reformen waren die Kammern zu Trägern der allgemeinen inneren Verwaltung geworden.

Für die preußische Provinz Westfalen waren die Kammern im Jahre 1802 in Hamm und Minden eingerichtet worden.

Damit war ein wesentlicher Abschnitt der Integration vollzogen, wenngleich die Vorbehalte der Westfalen gegen den preußischen Militärstaat damit noch nicht ausgeräumt waren [11]. Der Grund hierfür dürfte in der stärkeren Steuerbelastung der Westfalen im Vergleich zu der vorherigen überwiegend geistlichen Verwaltung zu suchen sein. Andererseits nahm der Wohlstand namentlich in Westfalen durch den Aufschwung von Handel und Gewerbe, insbesondere in der Leinenindustrie der Grafschaft Mark, zu [12].

Am Ende dieser Zeit der "preußischen Vorreformen" (Huber) stellte sich der Staat nach außen als durchaus gefestigt dar. In Wirklichkeit war die Verfassung des preußischen Staates am Beginn des 19. Jahrhunderts innerlich ausgehöhlt und brüchig geworden; großen Belastungen war das Staatswesen nicht mehr gewachsen [13]. Hier die längst notwendige Reorganisation und Neubelebung durchzuführen, wurde dem Freiherrn vom Stein übertragen, der sich bereits als höherer preußischer Verwaltungsbeamter einen Namen gemacht hatte [14].

---

10) Vgl. hierzu Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 104

11) Vgl. dazu Engel, S. 219/220

12) Engel a.a.O.

13) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 127

14) Näheres bei Bornhak, S. 327

§ 2 Reformbestrebungen seit 1806

I. Preußische Reformpläne infolge der politischen Situation des Staates

Der Zwang der historischen Ereignisse, die politischen und territorialen Umwälzungen in Mitteleuropa, auf die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht weiter eingegangen werden kann, bedingten in der Zeit von 1806 bis zu den Befreiungskriegen 1813/1814 Reformen des preußischen Staatswesens, die eine völlige Neuorientierung, nicht nur der Zentralverwaltung, sondern der Verwaltungsgliederung insgesamt und des Verhältnisses der Bürger zu diesem Staat umfaßten.

Wenn auch die im einzelnen durchgeführten Reformmaßnahmen als Abkehr vom aufgeklärten Absolutismus des ausgehenden 18. Jahrhunderts erscheinen und sich somit als Zäsur in der Geschichte der preußischen Verwaltungsreformen darstellen, so ist doch in Wahrheit die Reformepoche seit 1806 die kontinuierliche Fortsetzung einer schon zuvor vorbereiteten Reformpolitik [1].

Diese Kontinuität kommt sinnfällig zum Ausdruck dadurch, daß jene, die als Träger der Reformen nach 1806 in Erscheinung traten, insbesondere also Stein und Hardenberg, bereits vor dieser Zeit wichtige Staatsämter innehatten und die Form von Denkschriften wählten, um ihre Gedanken der Neuordnung zu konzipieren und dem König und der staatstragenden Beamtenschicht zugänglich zu machen. Das Jahr 1806 war also insoweit kein Neubeginn in der Geschichte der Verwaltungsreform, sondern die nun folgende Reformzeit basierte auf bereits vorher entwickelten Vorstellungen.

---

1) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 239; Knemeyer, S. 195

Inwieweit auf diese Reformvorstellungen fremde Einflüsse, namentlich solche der Französischen Revolution, eingewirkt haben, mag hier dahinstehen [2].

Fest dürfte jedoch stehen, daß - als Folge des noch herrschenden spät-absolutistischen Zeitgeistes - die Neuorientierung Preußens niemals der Gefahr eines revolutionären Ablaufes ausgesetzt war, vielmehr das reformerische Wirken evolutionär vom Beamtentum [3] initiiert wurde [4].

Wenngleich die einzelnen Reformmaßnahmen in Preußen nach 1806 von unterschiedlichen Voraussetzungen ausgingen, so standen sie doch alle unter einer gemeinsamen Zielvorstellung: die Erweckung des Gemeingeistes und die Dienstbarmachung aller geistigen und sittlichen Kräfte der Nation [5], um auf diese Weise zur Überwindung des Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft beizutragen [6].

---

2) Das französische Vorbild hat die Reorganisation des preußischen Staates wesentlich beeinflußt; vgl. dazu Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 239; s.a. Bornhak, S. 350/352; einschränkend jedoch in bezug auf den unmittelbaren Einfluß der Revolution; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 124; vgl. auch: Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 176/177, der die deutschrechtlichen Grundlagen der Reform betont.

3) Zum Beamtentum als dem "Kern der Reformpartei" vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 125/127

4) S.a. Heffter, S. 86; ähnlich: Kimminich, S. 297

5) Vgl. Bornhak, S. 327/328; Heffter, S. 51/52

6) S.a. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 122

Anlaß für diese Zielvorstellungen ist sicherlich m.E. der Druck der französischen Macht auf Preußen, also der "Druck der äußeren Verhältnisse" (Knemeyer) gewesen [7].

Der Gedanke der Entfaltung der dem Volk innewohnenden geistigen und sittlichen Kräfte sowie deren Dienstbarmachung für das Gemeinwesen hat seine stärkste Ausprägung in den Reformplänen des Freiherrn vom Stein erfahren und ist ihm Maxime seines politischen Denkens bis ins Alter geblieben [8]. Daraus folgte für Stein eine enge Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung [9] in Form der Beteiligung an der Orts-, Kreis- und Provinzialverwaltung bis hin zur Bildung einer Nationalrepräsentation. Insoweit wird Stein als der Wiederbegründer bzw. Reformator der Selbstverwaltung betrachtet [10].

---

7) S.a. Knemeyer, S. 251

8) Belege hierfür sind in zahlreichen Briefen, Denkschriften usw. Steins enthalten; hier nur einige Beispiele:
a) Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 "über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preußischen Monarchie"; zitiert nach Botzenhart-Ipsen, S. 120;
b) Denkschrift für Kronprinz Friedrich Wilhelm, Cappenberg, 5. 11. 1822; zitiert nach Botzenhart-Ipsen, S. 419;
vgl. auch: von Raumer, S. 205 und Ritter, Bd. I, S. 179/180 sowie Bd. I, S. 282; u.a.

9) Vgl. Bornhak, S. 327; Heffter, S. 91; Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 170; u.a.;
vgl. auch die in Anmerkung 8 angeführte Literatur

10) Vgl. hierzu unten § 2 III

Während die Steinschen Reformpläne zu einer Verteilung der Verantwortung für die öffentlichen Belange, also zur Dezentralisation führten [11], zielten die administrativen Reformvorstellungen Hardenbergs auf Zentralisierung und Perfektionierung [12] des preußischen Staatswesens ab, wobei auch ihm, gleich Stein, das Ziel aller Reformen der Erlaß einer Repräsentativverfassung war [13].

Das Ziel beider Minister war gleich, wenn auch der einzuschlagende Weg unterschiedlich war: bei Stein Verwaltungsreform durch Selbstverwaltung und Dezentralisation, bei Hardenberg Verwaltungsreform durch Zentralismus und Wirtschafts- und Finanzreform [14].

Eine Schlüsselfunktion nahm auch bei beiden Reformern der Begriff des Eigentums ein. Während Hardenberg sich dem ökonomischen Liberalismus nach Adam Smith angeschlossen hatte [15], war Stein dieser Eigentumsbegriff fremd; wenn dennoch unter seinem Ministerium eine teilweise wirtschaftliche Befreiung durchgeführt wurde, so war das das Verdienst der Mitarbeiter Steins [16]. Stein selbst betonte die Funktion des Eigentums als das Band, das den Bürger mit seinem Vaterland verbindet [17].

---

11) S.a. Heffter, S. 51/52

12) Bornhak, S. 352

13) Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 124/125

14) Dazu näheres unten § 2 II

15) Einzelheiten bei Huber, a.a.O.

16) Näheres bei Bornhak, S. 327/328

17) Botzenhart-Ipsen, S. 100; vgl. auch den Brief Steins vom 7. 6. 1807 an Graf von Reden, zitiert bei Botzenhart-Ipsen, S. 104

Dabei ist das Eigentum nicht im Sinne der liberalistischen Theorie zu verstehen, der Stand der "Eigentümer" beginnt für Stein erst beim Mittelstand; diese seine Auffassung wird verständlich, wenn man bedenkt, daß Stein seiner reichsritterlichen Herkunft wegen [18] immer als Aristokrat empfand und urteilte [19] und rechtes Verständnis für die sozial Schwachen niemals zu entwickeln vermochte.

Gerade die Auffassung Steins, daß das Eigentum zur Unabhängigkeit führe [20] und diese Unabhängigkeit wiederum Voraussetzung für die verantwortliche Mitarbeit des Bürgers an den Staatsgeschäften sei, führte zu der ersten Reformmaßnahme, dem "Edikt betreffend den erleichterten Besitz des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner" vom 9. Oktober 1807.

Damit sollte nach Steins Plan die ständische Gliederung zunächst der Landbewohner beseitigt werden. Dieser Plan mißlang jedoch. Zwar war durch das vorgenannte Edikt die Erbuntertänigkeit der Bauern formell beseitigt worden, aber tatsächlich blieben die bisherigen Verhältnisse nahezu unangetastet, weil mit der Aufhebung der Untertänigkeit eine Reform der dinglichen Lasten der Bauernbesitzungen nicht einherging. Somit hatte sich an den wirtschaftlichen Verhältnissen der Landbewohner letztlich nichts geändert [21].

---

18) Dazu Hartlieb von Wallthor, S. 71

19) Heffter, S. 135

20) Vgl. Botzenhart-Ipsen, S. 100

21) Vgl. im einzelnen die Wertung des Edikts vom 9. 10. 1807 bei Bornhak, S. 348/349 und Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 240/241

Die Bedeutung des Edikts vom 9. Oktober 1807 wird aber dadurch kaum beeinträchtigt. Das Entscheidende an dieser Neuregelung war nämlich die Aufgabe des absolutistischen Prinzips der Staatsfürsorge zugunsten einer - wenn auch noch unvollständigen - Übertragung von Eigenverantwortlichkeit auf die bisher Erbuntertänigen.

II. Reformen der Zentralverwaltung nach 1806

Aus der bereits gegebenen Darstellung der Zentralverwaltung des preußischen Staates [22] ist ersichtlich geworden, daß einer der entscheidenden Mängel des Systems darin bestand, daß die verschiedenen Zentralbehörden beziehungslos nebeneinander standen. Schon zur Zeit Friedrichs des Großen hatte sich ein Dualismus zwischen dem Kabinett einerseits und dem Ministerium andererseits herausgebildet [23].

Die preußische Zentralverwaltung bestand in der hier zu erörternden Epoche aus einer dreifachen Gliederung: dem Generaldirektorium, dem Kabinettsministerium (Auswärtiges Departement) und dem Geistlichen - und Justizdepartement.

Alle drei obersten Staatsbehörden arbeiteten unabhängig voneinander. Diese Verwirrung in der obersten Staatsleitung wurde noch vergrößert durch die im Generaldirektorium praktizierte Mischung des Real- und Provinzialsystems [24].

---

22) S.o. § 1 I

23) Vgl. hierzu Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 145/146

24) Zu diesen Begriffen näheres bei Knemeyer, S. 304

An diesen verhängnisvollen Merkmalen der Leitung des preußischen Staates setzten nun die ersten Reformmaßnahmen der Zeit nach 1806 ein. In seiner Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 hatte Stein die Konzeption für die Neuorganisation der preußischen Monarchie entworfen. Neben der Reformnotwendigkeit der Zentralverwaltung war sein Anliegen vor allem auch die Reform der Kommunal- und Provinzialverwaltung in der Form der Heranziehung des Bürgers bei der Verwaltung der ihn betreffenden Angelegenheiten [25]. Die Verwirklichung dieser beiden Reformmodelle war für Stein dann die Grundlage für die Verwirklichung der Verfassungspläne.

Zunächst aber widmete sich Stein der Reform der Zentralinstanz. Bereits im April 1806 richtete er eine Denkschrift über die fehlerhafte Organisation des Kabinetts an den König [26], in welcher das Kabinettsystem, insbesondere die mangelnde Koordination und das Fehlen einer unmittelbaren Verbindung des Monarchen zur Zentralverwaltung, kritisiert wird. Im zweiten Ministerium Steins - vom 10. Juli 1807 bis 24. November 1808 - wurde die Neuordnung der Zentralverwaltung durchgeführt [27], deren oberstes Ziel die Überwindung des Provinzialsystems und die Verminderung der Hauptverwaltungszweige unter gleichzeitiger Abgrenzung der Zuständigkeiten war [28].

---

25) Dazu unten § 2 III

26) Auszugsweise wiedergegeben bei: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 146

27) Organisationsedikt vom 24. 11. 1808

28) Vgl. dazu Bornhak, S. 336 ff.; Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 242; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 148 ff.

Diese Ziele sollten durch die Einführung von fünf Fachministerien unter Aufhebung des alten Kabinetts verwirklicht werden. Dabei waren die neuen Ministerien nicht selbst oberste Staatsbehörden, sondern sie hatten nach Steins Plan lediglich vorbereitende und auszuführende Kompetenzen; oberstes Staatsorgan sollte ein noch zu bildender Staatsrat sein, dessen Vorsitz der König innehaben sollte. In diesem letzten Programmpunkt scheiterten die Vorstellungen Steins allerdings, denn mit Publikandum vom 16. Dezember 1808 suspendierte die nach Steins Entlassung (24. 11. 1808) berufene Regierung Dohna-Altenstein die Berufung des Staatsrates [29].

Immerhin wurde auch nach Steins Entlassung der Plan für die Errichtung einer obersten Staatsbehörde zur Übernahme der Vermittlungsfunktion zwischen den Fachministerien und dem König nicht endgültig aufgegeben. Zwar ruhte dieser Plan in der Zeit des glücklosen Ministeriums Dohna-Altenstein [30], lebte jedoch nach dem Amtsantritt Hardenbergs in veränderter Form wieder auf. Unter Abkehr des Gedankens des Kollegialsystems in der Form des Staatsrates führte Hardenberg das, auf seine Person zugeschnittene, Amt des Staatskanzlers ein [31], der die Mittlerfunktion zwischen dem Monarchen und den Fachministern wahrnahm. Mit dem Amt des Staatskanzlers war eine Machtkonzentration in einer Person verwirklicht worden, die in der bisherigen preußischen Verwaltungsgeschichte ohne Beispiel war.

---

29) Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 149

30) Vgl. zum Scheitern dieses Ministeriums: z.B. Bornhak, S. 348

31) Verordnung über die Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810 (GS 1811 S. 3); vgl. dazu auch Huber, a.a.O.

Allein aus dieser Maßnahme wird ein wesentlicher Zug der Hardenbergschen Politik ersichtlich: die persönliche Konzentration der Staatsgeschäfte in einer Hand. Die Bildung seiner Regierung im Jahre 1810 vollzog sich überwiegend unter dem Gesichtspunkt der Ausschaltung jeglicher Opposition gegen ihn in den einzelnen Ministerien. Lediglich für das Kriegsressort bestanden Besonderheiten, die sich einmal aus dem Einfluß des Kriegsministers Scharnhorst, der dieses Amt sowohl unter Stein als auch unter dem Ministerium Dohna-Altenstein innehatte, und zum anderen, daß der Monarch sich als oberster Kriegsherr den unmittelbaren Vortrag seines Kriegsministers gesichert hatte, ergaben [32].

Auch während des Ministeriums Hardenberg verschwand die Diskussion um die Errichtung des Staatsrates niemals ganz aus den Organisationsplänen über die Reform der Zentralverwaltung, wenngleich die Errichtung in der vorliegend zu besprechenden Epoche nicht verwirklicht wurde. Erst im Jahre 1817 [33] erlebte dieser ursprünglich Steinsche Gedanke einen späten Triumph [34].

Die Gesetzgebung Hardenbergs vermochte im wesentlichen nicht eine Verwaltungsreform im Sinne Steinscher Organisationspläne zu verwirklichen. Hardenberg war, wie in manch anderem Gegensatz zu Stein, kein Verwaltungsreformer, sondern versuchte, die Neuordnung des Staatswesens, die auch ihm Hauptaufgabe schien, durch eine Reform der Wirtschafts- und Finanzverhältnisse zu lösen.

---

32) Vgl. zum Ministerium Hardenberg: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 152/153

33) Verordnung wegen Einführung des Staatsrates vom 20. März 1817 (GS 67)

34) Zur Geschichte des preußischen Staatsrates vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 156 bis 159

Beispielhaft für sein Lösungsmodell erscheint die Aufhebung der Zunftverfassung, die unbeschränkte Gewerbefreiheit [35], und im Zusammenhang damit die Vereinheitlichung der Finanzpolitik in Stadt und Land.

Diese von Stein so verschiedene Art der Reformpolitik basiert letztlich auf der bereits erwähnten Übernahme der liberalen Wirtschaftstheorie Adam Smiths durch den Staatskanzler. Daraus folgt auch sein besonderer Freiheitsbegriff, dem, im Gegensatz zu Steins mittelalterlich-genossenschaftlicher Auffassung, die uneingeschränkte individuelle Freiheit zugrunde lag [36]. Dieser liberale Geist Hardenbergs prägte weithin den Fortgang preußischer Neuordnungsvorhaben. Damit wurden Reformprogramme verwirklicht, mindestens aber gefördert, die nach den Steinschen Plänen festgefahren waren. So die Befreiung der Bauern von der Erbuntertänigkeit, die ohne die Regelung der wirtschaftlichen Lage der Landbewohner nur Stückwerk geblieben wäre [37] und die alten Verhältnisse kaum verändert haben würde.

III. Reform der Lokal- und Provinzialverwaltung

Die Zeit nach 1806 brachte für die Bereiche der Lokal- und Provinzialverwaltung eine Fülle von Reformideen, die, unvergleichbar anderen Reformen, mit dem Namen des Freiherrn vom Stein verbunden sind.

Dabei spielt, wie bereits angedeutet, die Beteiligung der Bürger an der Verwaltung eine ausschlaggebende Rolle. Die Bedeutung der auf diesem Gebiet von Stein entwickelten Gedanken übersteigt bei weitem die Wirkung seiner Reformvorstellungen der Zentralinstanz [38].

---

35) Verordnung vom 28. Oktober 1810

36) Vgl. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 242 ff.

37) S.a. Bornhak, S. 348/349

38) S.a. Ritter, Bd. I, S. 281

Die Wesenszüge dieser Vorstellungen stellte Stein erstmals in der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 [39] umfassend dar. Damit war der Anstoß zu einer Selbstverwaltung im modernen Sinn gegeben [40], aufbauend auf historisch Gewachsenem und praktisch Erlebtem, denn die Vorstellungen Steins von der Mitwirkung der Bürger an der Verwaltung ihrer Angelegenheiten beruht wesentlich auf - insbesondere in Westfalen - gesammelten Verwaltungserfahrungen [41]. Die ständische, landschaftliche Selbstverwaltung, die Stein während seiner Tätigkeit in Westfalen, namentlich in Kleve - Mark, kennengelernt hatte, erschien ihm keineswegs als restauratives und hemmendes Element der Neuorganisation der Verwaltung, sondern als unabdingbare Voraussetzung für die Weckung des bürgerschaftlichen Interesses an den Staatsgeschäften, die "Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinnes" [42].

---

39) Abgedruckt u.a. bei Botzenhart-Ipsen, S. 112 ff. Dazu umfangreiche Sekundärliteratur in juristischen und historischen Werken.

40) Ritter, a.a.O.

41) Vgl. dazu: Engel, S. 219; Ritter, Bd. I, S. 77 ff.; von Raumer, S. 72 ff.; Heffter, S. 90; u.a.

42) S.a. von Raumer, S. 208/209; Nassauer Denkschrift vom Juni 1807, abgedruckt bei: Botzenhart-Ipsen, S. 112 ff. (hier: S. 118); u.a.

Eines der Motive, die Stein zu dieser Art der Reform der Lokal- und Provinzialverwaltung anregten, ist sicherlich auch die Tatsache gewesen, daß durch die bürgerschaftliche Beteiligung an der Verwaltung eine intensive Verbindung des Bürgers zu dem Staat entstehe [43], die in der Zeit des Absolutismus dadurch verloren gegangen war, daß der Staat den Bürger als bloßen Befehlsempfänger sah [44].

Als Organisationsform sah Stein die Beteiligung der Bürger in Form von Kreis- und Provinzialständen vor; Ziel war dann die Bildung einer Nationalrepräsentation, um das ganze Volk in den Dienst des Staates zu stellen [45]. Ein Teil dieser Reformvorstellungen Steins konnte verwirklicht werden [46], selbst als er bereits aus dem Dienst ausgeschieden war. Durch seine im Amt verbliebenen Mitarbeiter wurde eine gewisse Kontinuität der Reformen gewahrt. Der größte Anteil des Reformprogrammes blieb jedoch Theorie, in der Praxis des Staates niemals erprobt. Trotzdem ist es ein Verdienst Steins, eine politische Idee hinterlassen zu haben [47], die die späteren Reformen des 19. Jahrhunderts nachhaltig beeinflußte.

---

43) Vgl. Botzenhart-Ipsen, S. 100; s.a. als frühes Zeugnis dieser Auffassung: Steins Bericht an das Generaldirektorium "Über das Gesuch der Münsterländischen Ritterschaft um Erlaubnis zu ihrer fortdauernden Vereinigung und ihren Zusammenkünften in Münster" (Münster, 30. 10. 1804), abgedruckt bei Botzenhart-Ipsen, S. 60

44) Botzenhart-Ipsen, S. 96

45) Vgl. dazu Bornhak, S. 352

46) So die Städteordnung vom 19. November 1808 (also schon nach Steins Entlassung)

47) S.a. von Raumer, S. 156

Auf der lokalen Ebene leitete Stein die Reformmaßnahmen mit den Vorarbeiten zur Neuordnung der Städteverfassung ein. Grundlage hierfür waren die in der Nassauer Denkschrift erarbeiteten Richtlinien. Weiterhin wurde er wesentlich durch ein Gutachten Vinckes [48] über die englische Kommunalverfassung unterstützt. Durch Anregungen des Königsberger Polizeidirektors Frey wurde die Weiterführung des Vorhabens wesentlich gefördert. So konnte der Minister Schroetter, der von Stein den Auftrag erhalten hatte, den Entwurf einer Städteordnung vorzubereiten, die Arbeiten im Herbst 1808 beenden. Stein und Schroetter überreichten in einem gemeinsamen Schreiben vom 9. November 1808 dem König den Gesetzentwurf.

Das Gesetz trat am 19. November 1808 als "Städteordnung für die Preußischen Staaten" in Kraft [49]. Der Grundgedanke dieses Gesetzes läßt sich dahin zusammenfassen [50], daß die Stadt als "eigenständige Korporation" ihre Angelegenheiten durch die in der Form der Stadtverordnetenversammlung und dem Magistrat repräsentierten Bürger selbst zu verwalten hatte. Damit war die im Absolutismus übliche Bevormundung der Städte und Gemeinden im wesentlichen beseitigt.

Die Reform der Provinzialverwaltung war besonders dringlich geworden, nachdem Stein die bisher bestehenden Provinzialministerien und die damit verbundene Schwerfälligkeit der Verwaltung abgeschafft hatte.

---

48) Ludwig Freiherr von Vincke, der zum engsten Mitarbeiterkreis Steins gehörte, hatte anläßlich einer Studienreise u.a. nach England (1800 - 1802) die dortige Kommunalverfassung, das "selfgovernment", eingehend studiert.

49) Ausführlich zur Geschichte der Städteordnung: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 173 f.

50) Näheres bei Huber, a.a.O.; s.a. Bornhak, S. 333

Nach dem bisherigen System mußten die alten Kriegs- und Domänenkammern alle Angelegenheiten der Provinz kollegial beraten und die Entscheidung der obersten Behörden in Berlin einholen. Eine wirksame, zielstrebige und schnelle Verwaltung der Provinzen war damit ausgeschlossen. Um diesem Mißstand abzuhelfen, hatte Stein bereits im Organisationsplan vom 23. November 1807 die Einrichtung des Amtes des Oberpräsidenten vorgesehen, der jeweils für eine Provinz zuständig sein sollte und seinen Amtssitz in seiner Provinz zu nehmen hatte.

Diese Reformpläne für die Provinzialinstanz wurden durch die "Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden" vom 26. Dezember 1808, also nach Steins Entlassung, realisiert [51]. Diese Verordnung führte zunächst einige verbale Änderungen ein. Die ehemaligen Kriegs- und Domänenkammern wurden in Regierungen umbenannt, denen jeweils ein Regierungspräsident vorstand, und die bisherigen Regierungen, mit Aufgaben der Justiz betraut, wurden nunmehr als Oberlandesgerichte bezeichnet.

Durch Publikandum vom 16. Dezember 1808 wurde das bereits von Stein vorgesehene (s.o.) Amt des Oberpräsidenten geschaffen. Seine Zuständigkeiten waren auf die Beratung, Ausführung und Beaufsichtigung der Provinzialverwaltung beschränkt [52]. Das Amt des Oberpräsidenten fand jedoch noch keinen festen Platz in der preußischen Verwaltung nach 1808, so daß es durch die unter Hardenberg erlassene "Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden" vom 27. Oktober 1810 nicht mehr bestätigt wurde [53].

---

51) Einzelheiten bei Bornhak, S. 338 ff.

52) Vgl. im einzelnen: Bornhak, S. 343/344

53) Näheres bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 162/163

Erst bei der Neuorganisation des Jahres 1815 griff Hardenberg auf dieses Amt zur Verwaltung der Provinzen zurück.

Zusammenfassend läßt sich die Reformepoche von 1806 bis 1815 als eine Zeit kennzeichnen, in der, mit bedingt durch die fast ausweglose außenpolitische Lage Preußens, die Reformvorstellungen ungleich größer als die Reformverwirklichung waren.

IV. Reformpolitik von 1815 bis 1823

Nach den Wirren der Befreiungskriege, dem Rückerwerb ehemals preußischer Gebiete und dem Neuerwerb einiger Landesteile erlebte Preußen nach 1815 eine Zeit innerer und äußerer Ruhe und Sicherheit. Die nach 1806 begonnenen Verwaltungsreformen konnten nun fortgesetzt werden. Sie wurden im wesentlichen in den wieder- bzw. neugewonnenen Gebieten ebenfalls eingeführt, da sich die Stein-Hardenbergschen Organisationsformen bewährt hatten [54) 55)].

In der Provinzialinstanz blieben die Regierungen zunächst noch einzige Provinzialverwaltungsbehörden. Die Vergrößerung des Staatsgebietes stellte die Verwaltungsorganisation vor das Problem, die Verschmelzung der einzelnen Landesteile organisationsmäßig zu meistern. Nur zu leicht hätten Desintegrationstendenzen die Einheit des Staates gefährden können.

---

54) Zum Ganzen: Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 245 ff.

55) Das gilt jedoch nicht für die Städteordnung, die nur in den Gebieten Geltung hatte, die bei ihrem Inkrafttreten zu Preußen gehörten.

In Anbetracht dieser Tatsache erging die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 [56], die Preußen in zehn Provinzen einteilte [57] und das Amt des Oberpräsidenten zur ständigen Einrichtung machte [58].

Die Oberpräsidenten waren keineswegs eine Mittelinstanz zwischen dem Ministerium und den Regierungen, sondern waren nach § 4 der Verordnung "beständige Kommissarien des Ministeriums". Ihre Aufgaben waren auf die ständischen Einrichtungen der Provinz, die Leitung öffentlicher Institute für mehrere Regierungsbezirke und die obere Leitung des Kultus-, Unterrichts- und Medizinalwesens beschränkt. Die Oberaufsicht über die Regierungen wurde ihnen zunächst noch nicht übertragen. Die dahingehende Verstärkung der Stellung der Oberpräsidenten erfolgte erst im Jahre 1825 durch die Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dezember 1825 [59] [60].

---

56) GS 1815 S. 85

57) Und zwar Ostpreußen, Westpreußen, Posen, Schlesien, Pommern, Brandenburg, Sachsen, Westfalen, Jülich - Kleve - Berg und Niederrhein; später, im Jahre 1829, wurden durch Kabinettsordre vom 3. 12. 1829 die Provinzen Ost- und Westpreußen zur Provinz Preußen und die Provinzen Jülich - Kleve - Berg und Niederrhein zur Rheinprovinz zusammengefaßt; vgl. dazu Bornhak, S. 379/380

58) Vgl. dazu Knemeyer, S. 96 f.; Bornhak, S. 380; Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 247

59) GS 1826 S. 1

60) Einzelheiten bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 162 ff.

Bemerkenswert an der Stellung der preußischen Oberpräsidenten erscheint die Tatsache, daß der Oberpräsident seit 1825 gleichzeitig der Präsident der Regierung seines Amtssitzes war. Damit waren zwei an sich nicht zu vereinbarende Ämter in einer Person vereinigt. Knemeyer [61] weist zu Recht auf die daraus resultierenden Schwierigkeiten hin. Zum Verständnis der Reformen in der Provinzialinstanz kann die Organisation der Zentralverwaltung nicht völlig außer Betracht bleiben. In diesem Zusammenhang ist auf die im Jahre 1817 [62] erfolgte Einrichtung des Staatsrates hinzuweisen, der, wie bereits erwähnt, ursprünglich Steinschem Gedankengut entstammt. Während Stein den Staatsrat als oberstes Regierungsorgan geplant hatte, nahm der 1817 gebildete Staatsrat lediglich beratende Funktion wahr, etwa in der Erarbeitung der Richtlinien der Verwaltung. Gleichwohl hat er für den Fortgang der Reformen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung erlangt. Schließlich waren in ihm u.a. die obersten Beamten aus der Verwaltung und der Armee vertreten. Somit hatte sich der Staatsrat zu einer Art "Beamtenparlament" (Heffter) entwickelt, das bald mit der Diktatur Hardenbergs in Konflikt geraten mußte [63].

---

61) S. 96/97 verweist er unter Berufung auf Hartung, Oberpräsident, S. 15, zu Recht auf die Schwierigkeiten, die sich aus dieser Ämterhäufung ergaben: einmal erforderten beide Ämter viel Zeitaufwand, wenn sie sorgsam verwaltet wurden, und zum anderen konnte nur zu leicht der Vorwurf der Parteilichkeit erhoben werden.

62) Verordnung vom 20. März 1817

63) Vgl. zum Staatsrat: Heffter, S. 122 f.; Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 246

In der Öffentlichkeit ist die Tätigkeit des Staatsrates allerdings kaum in Erscheinung getreten [64].

Entscheidend für die Struktur des preußischen Staates nach 1815 ist die Tatsache, daß es sich um einen Einheitsstaat handelt, in welchem die Provinzen lediglich die Stellung staatlicher Verwaltungsbezirke hatten. Zwar war die Eigentümlichkeit einer jeden Provinz bei der Neueinteilung des Staatsgebietes nach 1815 weitgehend gewahrt [65], jedoch war die bürgerschaftliche Mitwirkung an der Verwaltung der Provinz, von Stein für alle Bereiche der Staatstätigkeit programmatisch entworfen, keineswegs realisiert. Die mangelnde politische Autonomie der Provinzen wurde jedoch teilweise durch das politische Gewicht der Oberpräsidenten ausgeglichen. Das folgt nicht etwa aus der Institution des Amtes, sondern aus der Persönlichkeit der einzelnen Oberpräsidenten [66]. Das wird besonders deutlich für die Provinz Westfalen, deren Oberpräsident Vincke den preußischen Einheitsstaat ablehnte zugunsten autonomer Provinzen [67]. Doch diese weitgehenden Forderungen blieben zunächst Pläne, ohne Aussicht auf Verwirklichung. Erst das Jahr 1823 läßt einen Wandel der Provinzialverwaltung vom strengen Zentralismus zur Dezentralisation durch ständische Elemente erkennen.

---

64) S.a. Hartung, a.a.O

65) S.a. Bornhak, S. 380

66) S.a. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 164

67) Vgl. Huber, a.a.O.; s.a. Engel, S. 246 ff.

§ 3 Ansätze provinzialer Selbstverwaltung durch Anordnung der Provinzialstände (1823); sog. neuständische Gesetzgebung

I. Einführung und Inhalt der neuständischen Gesetzgebung

Eine grundlegende Verfassungsänderung Preußens war nach der Entlassung Humboldts (1819) und dem Tod Hardenbergs (1822) unter gleichzeitigem Sieg der Reaktion, geführt vom Kronprinzen, vorläufig nicht zu erwarten [1]. Damit war ein einheitliches Reformpaket, das die bürgerschaftliche Beteiligung an den Staatsgeschäften von der Gemeinde- über die Kreis- und Provinzialinstanz bis hin zu einer Volksrepräsentation sichern sollte, in weite Ferne gerückt.

Aus diesem Grunde konnten sich Reformen nur am verfassungs- und verwaltungsmäßigen Unterbau des Staates, also in partiellen Reformen der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassung, vollziehen. Die Reform der Provinzialverfassung hatte schon in den Steinschen Reformplänen eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Zur Hebung des Gemeingeistes in den Provinzen schlug er schon im Jahre 1807 [2] die Einberufung von Provinzialständen als angemessene Beteiligung der Bürger an den Geschäften der Provinz vor.

---

1) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 307 ff. (zu den Verfassungsplänen Hardenbergs und Humboldts) und Bd. II, S. 25

2) Immediatbericht Steins vom 23. November 1807 (zitiert nach Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 165)

Konkrete Aussicht auf Verwirklichung von Provinzialständen bestand nach Erlaß des Finanzedikts vom 27. Oktober 1810 [3] unter Hardenberg, in dem der König versprach, der Nation - auch den Provinzen - eine angemessene Vertretung zu gewähren [4].

Es blieb aber vorläufig beim Programm. Zudem behinderten die Auseinandersetzungen mit der altständischen Fronde einerseits und zwischen Hardenberg und Humboldt andererseits die Arbeiten an der Verfassungsreform für das Reich und die Provinzen [5] [6].

So wurde schließlich eine Teillösung in der Weise geschaffen, daß die Arbeiten für eine Verfassung des Gesamtstaates vorläufig zurückgestellt wurden [7], dafür jedoch die provinzialständische Verfassung in Angriff genommen wurde. Am 5. Juni 1823 erging das Allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände [8]; durch zwei weitere Gesetze vom 1. Juli 1823 [9] und vom 27. März 1824 [10] wurde die Provinzialverfassung in den einzelnen Provinzen eingeführt.

---

3) GS 1810 S. 25

4) Zur Vorgeschichte zur Errichtung von Provinzialständen vgl. im einzelnen: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 165 ff.

5) Einzelheiten bei Huber, a.a.O.

6) Inwieweit die Stagnation der Reformen auf gesamtdeutsche Einflüsse, namentlich den Sieg der Reaktion nach dem Wiener Kongreß, zurückzuführen ist, untersucht Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 248 f.; vgl. auch Gneist, Rechtsstaat, S. 197

7) Kabinettsordre vom 11. Juni 1821

8) GS 1823 S. 129

9) GS 1823 S. 130

10) GS 1824 S. 141

Die Mitgliedschaft in den Provinzialständen war an den Grundbesitz gekoppelt und betonte mithin im wesentlichen die Herrschaftsrechte [11] nach der Größe des Eigentums. Neu im Vergleich zu den altdeutschen Ständen war die Tatsache, daß nicht mehr die Geburt die Standschaft begründete [12]. Aus diesem Grunde, Abkehr von den alten Geburtsständen und Neuorientierung der ständischen Zugehörigkeit nach dem Besitz, wird die Gesetzgebung von 1823/1824 als neuständische bezeichnet [13].

In diesem Zusammenhang sei nur kurz auf die Auswirkungen der neuständischen Gesetzgebung für die Kommunal- und Landkreisebene hingewiesen. Auf der Kreisebene wurden im Zuge der neuständischen Gesetzgebung in den zwanziger Jahren die Kreisstände geschaffen, in Westfalen und der Rheinprovinz durch die Kreisordnung vom 13. Juli 1827 [14]. Auch die hiernach gebildeten Kreistage setzten sich zusammen aus den drei Ständen des Großgrundbesitzes, der Städte und des bäuerlichen Besitzes. Auch diese Zusammensetzung ging an der sich entwickelnden Bevölkerungsstruktur vorbei. Die Verwaltungsverhältnisse in den Gemeinden waren wesentlich differenzierter. Da in Westfalen die Städteordnung von 1808 nicht galt, sondern die Gemeindeverfassung französischen Ursprungs, wurde zunächst durch Kabinettsordre vom 24. April 1831 in den größeren Städten die sog. revidierte Städteordnung eingeführt; diese wurde durch Verordnung vom 31. Oktober 1841 allgemein auf die Gemeinden von mehr als 2500 Einwohnern ausgedehnt [15].

---

11) S.a. Bornhak, S. 391 f.; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 171

12) Vgl. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 250

13) Dazu auch Hartung, a.a.O.

14) Vgl. Bornhak, S. 394

15) Einzelheiten hierzu bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 176 ff. und Bornhak, S. 383 f.

Die Aufgaben der neugeschaffenen Provinzialstände waren im wesentlichen auf die Beratung bei Gesetzentwürfen, die ausschließlich die Provinz betrafen, ferner die Beratung bei Gesetzentwürfen, die zwar den Gesamtstaat betrafen, aber deren Gegenstand Personen- und Eigentumsrechte oder Steuern waren; weiterhin hatten die Provinzialstände das Recht, Bitten und Beschwerden dem König zuzuleiten. Insoweit hatten sie lediglich beratende Funktion. Auf dem Gebiet der Kommunalangelegenheiten der Provinz hatten die Stände allerdings das Recht der Beschlußfassung, wenn auch unter dem Vorbehalt der Aufsicht und Genehmigung des Königs [16]. Der Wirkungsgrad der Provinziallandtage darf nicht überschätzt werden. Die Wesenszüge des modernen Parlamentarismus, das Selbstversammlungsrecht und die Öffentlichkeit waren ihnen fremd [17]. In Westfalen wurde der erste Provinziallandtag am 29. Oktober 1829 im Schloß zu Münster einberufen [18], den Vorsitz als Landtagsmarschall hatte der Freiherr vom Stein inne, der seinen Alterssitz in Westfalen, auf Schloß Cappenberg, genommen hatte. Der preußische Staat wurde durch den ehemals sehr engen Mitarbeiter Steins, Freiherr Ludwig Vincke, den Oberpräsidenten von Westfalen, repräsentiert. Wenn vorher darauf verwiesen wurde, daß die Bedeutung der Provinziallandtage relativ gering war, so ist das unter dem Gesichtspunkt ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen zu verstehen. Innerhalb des ihnen zugewiesenen Zuständigkeitsbereiches entfalteten sie durchaus eine rege Tätigkeit bezüglich der Angelegenheiten der Provinz. Allerdings konnte diese Tätigkeit nur in Empfehlungen und Anregungen gipfeln.

---

16) Zum Kompetenzbereich der Provinzialstände näheres bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 171 und Bornhak, S. 391 f.

17) Vgl. Bornhak, S. 392

18) Zur Geschichte des ersten westfälischen Landtages vgl. Engel, S. 249 ff.

Der westfälische Landtag etwa entfaltete eine rege Tätigkeit auf dem Gebiet des Kommunalverfassungsrechts, dem Ausbau des Verkehrsnetzes und der Arbeit provinzialer Institute [19]. Was von diesen Anregungen realisiert worden ist, hat vorliegend keine Bedeutung, denn die Verwirklichung der Vorschläge lag außerhalb des Einflußbereiches des Landtages. Unter diesem Gesichtspunkt hat der Landtag schon Bedeutung erlangt, wenn auch zunächst lediglich als Organ politischer Willensbildung [20].

VI. Auswirkungen der Gesetzgebung auf die Verfassungsfrage

In der Tatsache, daß die Einrichtung der Provinziallandtage in Preußen, also die neuständische Gesetzgebung, eine Regelung der offenstehenden Verfassungsfragen nicht brachte, liegt die Wurzel für die Aufrechterhaltung des Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft, dessen Beseitigung das Anliegen der Staatstheorie Steins war. Zwar ist durch die Gesetzgebung von 1823/1824 ein bescheidenes Maß an bürgerschaftlicher Mitwirkung an den Staatsgeschäften verwirklicht worden, aber hier handelt es sich lediglich um eine Teillösung. Das wichtigste Problem, die Nationalrepräsentation, harrte immer noch der Lösung, nachdem die Reaktion Anfang der 20iger Jahre gesiegt hatte. Die Öffentlichkeit war nämlich nicht so sehr an Verwaltungsproblemen, sondern an Verfassungsfragen interessiert [21]. Dieses Anliegen des Bürgertums blieb aber unerledigt.

---

19) Näheres bei Engel, S. 250

20) Engel, a.a.O. unter Berufung auf Hartlieb von Wallthor

21) S.a. Knemeyer, S. 286

So vollzog sich schließlich in der Bürgerschaft ein Prozeß, der den Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft vertiefte: der Staat reformierte die Verwaltung, während das wirtschaftlich und finanziell aufstrebende Bürgertum auf die Reform der Verfassung wartete.

Die Integration dieser Verfassungsbewegung in den Staat ist Preußen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht gelungen.

Zudem vollzog sich ein soziologischer Prozeß, auf den der Staat nicht vorbereitet war und dem gegenüber er tatenlos blieb: Wirtschaft, Handel und Industrie entwickelten sich zunehmend. Die Kehrseite des daraus resultierenden Wohlstandes war die Armut und Not weiter Bevölkerungsteile, nämlich der Industriearbeiterschaft. Die hier notwendige Sozialreform unterblieb genauso wie die Verfassungsreform; Staat und Gesellschaft entwickelten sich somit weiter auseinander. Die weiteren Reformen an der neuständischen Gesetzgebung waren weder geeignet noch ausreichend, diesen Dualismus zu überwinden. So hatte Friedrich Wilhelm IV. im Jahre 1842 in Fortführung der Verwaltungsreform auf der Provinzialebene durch acht provinziale Gesetze die Bildung ständischer Ausschüsse angeordnet, die die Tätigkeit der Provinziallandtage in der versammlungsfreien Zeit wahrzunehmen hatten [22]. Auch wurde durch diese Fortführung der Reform die Erlaubnis erteilt, die Protokolle der Sitzungen des Provinziallandtages ohne Nennung der Namen der Redner zu veröffentlichen.

---

22) Vgl. dazu: Jeserich, S. 30; Bornhak, S. 392 f.

Damit war ganz sicher ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Wege zur Selbstverwaltung der Provinzen getan, der entscheidende Mangel aber, das Fehlen eines Provinzialbudgets, blieb bestehen. Insoweit ist erst durch die spätere Dotationsgesetzgebung der Jahre 1873/1875 Abhilfe geschaffen worden [23].

III. Berufung des Vereinigten Landtages

Die 40iger Jahre des 19. Jahrhunderts brachten einen erheblichen Aufschwung der Verfassungsbewegung unter der Führung liberaler Kräfte des rheinischen Bürgertums [24]. Die Forderung nach Erfüllung der königlichen Verfassungsversprechen [25] wurde immer eindringlicher erhoben [26].

Die bereits erwähnte Berufung der Vereinigten Ausschüsse [27] - der einzelnen Provinziallandtage - war keinesfalls eine Förderung des Verfassungsgedankens.

Auch für die provinzialständische Verwaltung waren diese Ausschüsse ohne Bedeutung. Die Tatsache ihrer Berufung ist lediglich aus dem Festhalten an der neuständischen Gesetzgebung zu erklären. Ihren Höhepunkt und gleichzeitigen Abschluß fand die neuständische Gesetzgebung durch die Verordnung über die Bildung des Vereinigten Landtages vom 3. Februar 1847 [28].

---

23) S. dazu unten § 4
24) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 251 f.
25) Z.B. im Staatsschuldengesetz vom 17. 1. 1820
26) Vgl. dazu Einzelheiten bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 484 ff.
27) Dazu Huber, a.a.O., S. 488 ff.
28) GS 1847 S. 34

Der Vereinigte Landtag rekrutierte sich aus sämtlichen Mitgliedern der Provinziallandtage, insgesamt bestand er aus 613 Abgeordneten. Er hatte kein Selbstversammlungsrecht, sondern wurde vom König berufen. Seine Kompetenzen erstreckten sich auf die Beschlußfassung in finanziellen Angelegenheiten des Staates, also die Bewilligung von Steuern und Staatsschulden mit Ausnahme der Kriegsanleihen sowie die Beratung bei der sonstigen Gesetzgebungsarbeit und das Petitionsrecht. Hinsichtlich der Beratung von Gesetzen, die einzelne Provinzen betrafen, verblieb es bei der bisherigen Regelung, daß insoweit der jeweilige Provinziallandtag die beratende Funktion ausübte.

In Anbetracht der Tatsache, daß im Vereinigten Landtag der Adel das Übergewicht der Stimmen besaß [29], ist es gerechtfertigt, festzustellen, daß eine Repräsentation des Staatsvolkes damit nicht gebildet war, zumal die abhängigen Bevölkerungsklassen, insbesondere die ständig anwachsende Industriearbeiterschaft, keinerlei Berücksichtigung gefunden hatten. Gescheitert ist die Institution des Vereinigten Landtages letztlich an dem Streit zwischen einem Großteil der Abgeordneten und dem König; als der König die Einräumung der Periodizität nicht gewähren wollte, verweigerte der Landtag die Zustimmung zur Ostbahnanleihe [30].

---

29) 307 Vertretern des Adels standen 306 bürgerliche Abgeordnete gegenüber.

30) Zu den Gründen des Scheiterns des Vereinigten Landtages vgl. Bornhak, S. 398 ff.; Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 252; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 496; jeweils m.w.N.

Als dann schließlich der König am 6. März 1848 in Anbetracht der Nachrichten von der französischen Februarrevolution, deren Übergreifen auf Preußen er befürchtete, in einer Erklärung vor dem Vereinigten Ausschuß die umstrittene Periodizität des Vereinigten Landtages bewilligte, war das Nachgeben des Monarchen in der Verfassungsfrage verspätet [31]. Die auch auf Preußen übergreifende Revolution ließ die neuständische Gesetzgebung zusammenbrechen.

IV. Versuche bürgerschaftlicher Selbstverwaltung im aufkommenden Konstitutionalismus (1848 - 1850)

Die Jahre 1848 bis 1850 waren in Preußen, wie in den anderen deutschen Staaten, durch die Auseinandersetzung zwischen den einzelnen politischen Richtungen um die Einführung des Verfassungsstaates geprägt. Dabei kam es teilweise zu bürgerkriegsähnlichen Unruhen [32], an denen sich erstmals nicht nur liberale Kreise des preußischen Bürgertums, sondern radikale Elemente der Industriearbeiterschaft beteiligten.

Der Monarch war in der Verfassungsfrage von der Revolution zum Einlenken in die Richtung des Konstitutionalismus gezwungen worden, nachdem durch die Demütigung des Königs vom 19. März 1848 [33] das Königtum als Institution und damit die gesamte royalistische Bewegung an Macht und Ansehen, zumindest vorübergehend, stark verloren hatte.

---

31) S.a. Bornhak, S. 399

32) Eingehend zur Revolution von 1848 in Preußen: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 571 ff.

33) Dazu Huber, a.a.O., S. 575/576

Die Zugeständnisse, die der König durch die beschleunigte Wiedereinberufung des Vereinigten Landtages zum 2. April 1848 gemacht hatte [34], erwiesen sich, obwohl weitgehend auf die Forderungen des Vormärz eingegangen wurde, als zur Abwendung der Krise verspätet. Der Vereinigte Landtag beschränkte sich schließlich auch darauf, eine konstituierende Nationalversammlung einzuberufen [35], die erstmals am 22. Mai 1848 zusammentrat. Die Auseinandersetzungen in der Verfassungsfrage waren damit aber keineswegs beendet, lediglich in neue Bahnen gelenkt.

Im Laufe des Jahres 1848 erstarkten zunehmend wieder die konservativen Kräfte, die schließlich unter dem Ministerium Brandenburg [36] die Auflösung der Nationalversammlung am 5. Dezember 1848 erreichten. Damit hatte wieder einmal in Preußen die Reaktion im entscheidenden Augenblick den politischen Sieg errungen. Am Tage der Auflösung der Nationalversammlung erließ der König eine Verfassungsurkunde, die sich eng an die von den Liberalen zum Vorbild genommene belgische Verfassung des Jahres 1831 anschloß.

---

34) Patent wegen beschleunigter Einberufung des Vereinigten Landtages vom 18. März 1848; vgl. auch Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 253

35) Dazu auch Bornhak, S. 465

36) Zum Ministerium Brandenburg, das den Staatsstreich vom 5. Dezember 1848 vorbereitete, ausführlich: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 746 ff., zum Staatsstreich: Huber, a.a.O., S. 751 ff.

Diese Verfassung entsprach zwar keineswegs der inneren Haltung Friedrich Wilhelms IV. zum Konstitutionalismus, wurde von ihm aber in der Hoffnung gegeben, durch Erfüllung vormärzlicher Forderungen die innere Ruhe und Ordnung des Staatswesens wieder herzustellen [37].

In dieser sog. oktroyierten Verfassung bahnte sich hinsichtlich der Idee der Selbstverwaltung eine entscheidende Wende an. Aus der belgischen Verfassung [38] wurde für die Gemeinden, Kreise und Provinzen der Gedanke der sog. pouvoir communal bzw. pouvoir provincial übernommen. Es handelt sich hier um die Auffassung, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht auf Selbstverwaltung als Naturrecht zustehe [39].

Dieser Gedanke fand Ausdruck nicht nur in der oktroyierten Verfassung von 1848 [40], sondern auch in der inzwischen inkraftgetretenen sog. revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850. In Art. 105 dieser neuen preußischen Verfassung war das Recht auf Selbstverwaltung als Grundrecht normiert [41].

---

37) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 255; auch Bornhak, S. 466

38) § 108 der belgischen Verfassung; vgl. Jellinek, System, S. 281

39) Vgl. zum Problem des Selbstverwaltungsrechts als eines Naturrechts: Bender, S. 130; Ellerингmann, S. 22; Hatschek, Selbstverwaltung, S. 79; ders., Verwaltungsrecht, S. 67; G. Jellinek, Staatslehre, S. 430; G. Jellinek, System, S. 281; Jeserich, S. 56/57; Stier-Somlo, S. 12; aus der neueren Literatur, mit Ausnahme Benders: Pagenkopf, S. 3 u. S. 11; Vogels, Verfassung NRW, S. 150; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 524; Kottenberg, S. 57; v. Mangoldt-Klein, Bd. I, S. 705; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28, Rdnr. 28

40) Text bei Huber, Quellen, Bd. I, S. 198 (207)

41) S.a. § 184 der Frankfurter Reichsverfassung; zu § 184 näheres bei Heffter, S. 293

Die nähere gesetzliche Ausgestaltung des Art. 105 der Verfassung fand statt durch drei Gesetze, die in innerem Zusammenhang miteinander standen: die Gemeindeordnung, die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung und ein Polizeiverwaltungsgesetz; diese drei Gesetze datierten vom 11. März 1850. Sie sind jedoch niemals in Kraft getreten [42], da vor dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens die preußische Reaktion durch das Ministerium Manteuffel die Durchführung der Gesetze vom 11. März 1850 sistierte [43]. Durch zwei Gesetze vom 24. Mai 1853 [44] wurde der die Grundlage der neuen Kommunalgesetze bildende Art. 105 der Verfassung aufgehoben.

Der sich im Jahre 1848 abzeichnende Wandlungsprozeß für die Kommunal- und Provinzialinstanz war damit gescheitert.

Während für die westlichen Landesteile, namentlich für Westfalen und die Rheinprovinz, neue Gemeindeordnungen inkrafttraten, die im wesentlichen das vorkonstitutionelle Recht in abgeänderter Form wiederherstellten, trat auf der Provinzialebene in vollem Umfang die neuständische Gesetzgebung von 1823 wieder in Kraft [45].

---

42) Einzelheiten zu den Gründen des Scheiterns bei Bornhak, S. 473 f.

43) Vgl. dazu Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 126 f.

44) GS 1853 S. 228/238

45) VO vom 28. Mai 1851 zur Reaktivierung der Provinzialstände; vgl. dazu Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 166 f.

Vorlagen, die die beiden preußischen Kammern in den Sitzungsperioden 1852 und 1853 zur Reform der Provinzialverfassung behandelten [46], kamen nicht zur Durchführung.

Eine zur Reform der Staatsverfassung korrespondierende Reform der Provinzialverfassung scheiterte am Widerstand der wieder erstarkten konservativen Kräfte des Alt-Preußentums.

V. Niedergang der provinzialständischen Organisation infolge der preußischen Gebietsgewinne (1866)

Die innere Reform Preußens seit dem Sieg der Reaktion (s.o. IV) bis hin zur Reichsgründung von 1871 war weitgehend erlahmt. Die Begründung hierfür ist zweifacher Art: einmal war die Entwicklung durch den Verfassungsstreit, ausgelöst durch die Auseinandersetzungen um die Heeresverfassung [47] und das Budgetrecht [48] des Parlaments, gehemmt und zum anderen nahm die außenpolitische Entwicklung das politische Interesse überwiegend in Anspruch [49].

Es kann nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein, die genannten Gründe des Verfassungskonflikts eingehend darzustellen. Es ist aber erforderlich, die preußischen Gebietsgewinne des Jahres 1866 kurz darzustellen, weil, durch diese Ereignisse bedingt, Auswirkungen auf das Verwaltungsgefüge Preußens, insbesondere auch in der Provinzialinstanz, notwendige Folgen waren.

---

46) Vgl. Bornhak, S. 475

47) Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 275 ff.; Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 260 f.

48) Vgl. Huber, a.a.O., S. 305 ff., insbesondere S. 333 ff.

49) Bornhak, S. 483

Im preußisch-österreichischen Krieg von 1866 hatten sich die norddeutschen Länder Hannover, Kurhessen, Sachsen und Frankfurt für ein Zusammengehen mit Österreich entschieden. Infolge der Kriegshandlungen besetzte Preußen im Sommer 1866 diese Gebiete einschließlich des Herzogtums Holstein.

Die öffentliche Verwaltung der besetzten Gebiete sowie deren Regierungsgewalt wurde zunächst von den preußischen Militärbefehlshabern übernommen. Später wurden den Militärgouverneuren sog. Zivilkommissare zur Überwachung der Verwaltungstätigkeit beigegeben.

Am 20. September 1866 unterzeichnete der König das Annexionsgesetz für die besetzten Gebiete, das die Einführung der preußischen Verfassung mit Wirkung ab 1. Oktober 1866 vorschrieb. Durch die Besitznahmepatente vom 3. Oktober 1866 [50] wurden die annektierten Gebiete dem preußischen Staat einverleibt.

Ihre Einfügung in das preußische Staatsgebiet erforderte auch die Einfügung in die preußische Verwaltungsorganisation. So wurde aus dem ehemaligen Königreich Hannover die preußische Provinz Hannover [51], die annektierten hessischen Gebiete wurden zur Provinz Hessen-Nassau zusammengefaßt [52]; die Provinz Schleswig-Holstein entstand aufgrund des Annexionsgesetzes vom 24. Dezember 1866 [53] und der Anordnung einer provinzialständischen Verfassung vom 22. September 1867 [54]. Damit waren die neuen preußischen Provinzen mit der preußischen Verwaltungsorganisation verschmolzen.

---

50) Einzelheiten bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 584

51) Verordnung vom 22. August 1867 (GS 1867 S. 1349)

52) Verordnungen vom 24. Dezember 1866 (GS 1866 S. 876) und 22. Februar 1867 (GS 1867 S. 273)

53) GS 1866 S. 875

54) GS 1867 S. 1581

Bei der Integration der neuen Gebiete bereitete das Staatsvermögen der ehemals selbständigen Länder gewisse Schwierigkeiten. Preußen übernahm die Staatsschulden sowie auch das Aktivkapital; durch Gesetz vom 29. Februar 1868 [55] wurde zur Regelung der Finanzverhältnisse zugunsten der neuen Provinzen ein sog. Provinzialfonds gebildet, der zur Disposition der jeweiligen Provinz stand.

Damit waren aber die neuen Provinzen gegenüber den alten unverhältnismäßig bevorzugt. Eine Reform der bisherigen Provinzialverwaltung hatte aber immer unter der Tatsache gelitten, daß für die Verwaltungstätigkeit eigene finanzielle Mittel nicht zur Verfügung standen.

Durch den Unterschied der Finanzfähigkeit der neuen gegenüber den alten Provinzen wurde aber nun der Anstoß für eine Gesetzgebung gegeben, die eine grundlegende Veränderung der Provinzialverfassung brachte.

Es ist bemerkenswert festzustellen, daß die längst fällige Reform der Provinzialverfassung ihren Anstoß durch das Problem der unterschiedlichen Finanzkraft erhielt, wohingegen die - als Ausfluß des Konstitutionalismus - sich unmittelbar auf die Verfassungsreform richtenden Pläne schon vorher gescheitert waren.

---

55) GS 1868 S. 169

§ 4 Reform der preußischen Provinzen durch die Provinzialordnung und die Dotationsgesetzgebung von 1875

I. Reformmodelle nach dem Neuerwerb

Durch die Eingliederung der neuen Provinzen (vgl. § 3 V) war für die preußische Verwaltung, insbesondere auf der Ebene der Kommunalkörperschaften wie Gemeinde, Kreis und Provinz die Notwendigkeit der Reorganisation deutlich zutage getreten. Dabei galt es insbesondere, die ständische Gliederung der Interessenvertretungen dieser Körperschaften sowie die patrimoniale Verwaltung des flachen Landes, die noch in den östlichen Provinzen vorhanden war, zu beseitigen [1].

Die Vorbereitung der Reform hat wesentliche Impulse erhalten durch in der Rechtswissenschaft betriebene Vorarbeit. Führende Rechtswissenschaftler befaßten sich mit der Stellung der Verwaltung im modernen Staat. Während in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Aufmerksamkeit der Wissenschaft vornehmlich staats- und verfassungsrechtlichen Themen gewidmet war, nahm nunmehr die Funktion der Verwaltung für das Staatswesen breiten Raum ein, deren Betonung etwa in den Arbeiten Lorenz von Steins soweit ging, daß er die Verwaltung geradezu für das Hauptmerkmal des modernen Staates hielt [2].

Weitere wesentliche Anstöße gingen von dem Berliner Staatsrechtler Rudolf v. Gneist aus.

---

1) S.a. Bornhak, S. 491; Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 294

2) Krüger, S. 80; s.a. Anschel, S. 7 f.; Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 439 f.

Gneist hat sich mit Studien der englischen Verfassung und Verwaltung beschäftigt [3]. Daraus entnahm er den Gedanken des englischen selfgovernment, d.h. der Selbstverwaltung durch ehrenamtlich tätige Beamte, die die Verwaltung der Gemeinden und Kreise nach staatlichen Gesetzen wahrnahmen [4].

Auf diese Weise wollte Gneist ein wirksames Gegengewicht zum Berufsbeamtentum schaffen [5].

Gneists Ziel war letztlich, ähnlich dem Selbstverwaltungsgedanken Steins, die Beseitigung des Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft; indem Laien nämlich Staatsämter ehrenamtlich wahrnahmen, sollte diese Tätigkeit als Integrationsfaktor zwischen dem Staat einerseits und der Gesellschaft andererseits wirken.

---

3) Zu Gneist siehe z.B. Schoen, S. 3 ff.; Hartung, a.a.O.; Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 238 ff.; Hatschek, Selbstverwaltung, S. 80; ders., Verwaltungsrecht, S. 68; G. Jellinek, Staatslehre, S. 432 ff.; Fleiner, Institutionen, S. 94 ff.; Peters, Grenzen, S. 6 f. u. S. 19; Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 439 f; ders., Krise, S. 17; Anschel, S. 21; von Unruh, S. 125; Wolff, Bd. II, S. 164 f.

4) Zur Definition des englischen selfgovernment vgl. Gneist, Geschichte und heutige Gestalt (grundlegend), z.B. Bd. II, S. 1211; ferner, Rechtsstaat, S. 40 ff. u. S. 59

5) S.a. Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 248

Die politische Bedeutung der Gneistschen Lehre, die entweder als "obrigkeitliche" [6], "passive" [7] oder "politische" [8] Selbstverwaltung bezeichnet wird, ist gerade wegen der vorstehend geschilderten Integrationswirkung nicht zu unterschätzen.

Eine umfassende praktische Bedeutung kam ihr jedoch nicht zu. Die Gründe dafür sind mannigfacher Art. Einmal ist durch die Ausweitung der Industrialisierung nach der Mitte des vergangenen Jahrhunderts in Deutschland eine zunehmende Großstadtbildung zu verzeichnen. Damit wuchsen, gerade auf dem Kommunalsektor, die Verwaltungsaufgaben an. Unter diesem Gesichtspunkt war mit der Differenzierung der Aufgaben eine fortschreitende Spezialisierung der Beamten erforderlich [9]. Damit wurde der Bereich der Verwaltungstätigkeit aber für den unbesoldeten Ehrenbeamten unübersehbar, Träger einer solchen Verwaltungstätigkeit konnte nur der spezialisierte Berufsbeamte sein. Zum anderen war es problematisch, diese, für preußische Verhältnisse völlig neue Form der Selbstverwaltung durch Ehrenbeamte einzuführen, weil geeignete Kräfte des Bürgertums nicht zur Verfügung standen.

---

6) So Schoen, S. 3

7) So G. Jellinek, Staatslehre, S. 647

8) So Wolff, Bd. II, S. 164; vgl. auch Turegg-Kraus, die - S. 250 - in Abwandlung des Begriffes von "tatsächlich-politischer Selbstverwaltung" sprechen; vgl. auch Peters, Verwaltungsrecht, S. 286

9) Vgl. dazu Forsthoff, Bd. I, S. 440

Es kann sich hier nicht ausschließlich um die Qualifikation handeln, sondern auch um die finanzielle Leistungskraft [10]; das unbesoldete Ehrenamt setzte schließlich vermögende Laien voraus, die nicht auf Einkünfte aus Arbeit angewiesen waren.

Aus diesen Gründen hat das Gneistsche Modell der politischen Selbstverwaltung in der preußischen Gesetzgebung nur vereinzelt Eingang gefunden [11].

Es ist bereits erwähnt worden, daß die Reorganisationsgesetzgebung auf der Kommunal-, Kreis- und Provinzialebene der 70iger und 80iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ihren Ausgang von der Bildung neuer Provinzen nach dem Gebietserwerb Preußens infolge des Krieges von 1866 genommen hatte.

Zudem konnte die Tatsache der Reichsgründung [12] und der damit verbundene Liberalismus nicht ohne Einfluß auf die innere Struktur Preußens bleiben; das Ständetum und der altpreußische Konservatismus hatten sich überlebt [13]. Diese Entwicklung ist auf der Reichsebene namentlich durch den traditionellen süddeutschen Liberalismus beeinflußt worden.

---

10) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 294

11) Vgl. § 4 des Preußischen Landesverwaltungsgesetzes von 1883 mit der Einrichtung des Provinzialrats, Bezirks- und Kreisausschusses. Diese Gremien spiegeln in ihrer Zusammensetzung die Gneistsche Selbstverwaltungstheorie wider; so war etwa der Provinzialrat zusammengesetzt aus dem jeweiligen Oberpräsidenten, einem vom Innenminister ernannten höheren Verwaltungsbeamten und fünf ehrenamtlich tätigen Provinzialangehörigen.
Vgl. hierzu auch Fleiner, S. 94 f.; Kube, S. 47; s.a. Heffter, S. 90

12) Dazu eingehend Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 703 ff.

13) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 295

Das gesamte Reformwerk auf dem Gebiet der Kreise und Provinzen ist wesentlich, ohne die Verdienste Bismarcks schmälern zu wollen, der Person des preußischen Innenministers Graf Eulenburg zuzuschreiben [14].

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die preußische Staatsregierung in ihren Reformplänen zunächst sogar die Einführung der Selbstverwaltung auf der Ebene der Regierungsbezirke vorsah [15]; damit wäre die Einrichtung von Kommunalverbänden nicht nur auf die Provinzial- und Kreisverbände beschränkt worden.

Die Regierungsvorlage scheiterte jedoch in bezug auf die Kommunalisierung der Regierungsbezirke am Widerstand des Herrenhauses, das den Entwurf mit der Begründung ablehnte, eine Bezirksgemeinde gäbe es nicht [16].

---

14) Friedrich Graf zu Eulenburg war von 1862, also dem ersten Kabinett Bismarcks, bis 1878 preußischer Innenminister. Er war wesentlich an den Verfassungsarbeiten Bismarcks beteiligt und gilt für die 70iger Jahre als der Initiator der Verwaltungsreformen. Als er nach der Durchführung der Provinzial- und Kreisreform mit seinen Plänen zur Kommunalreform scheiterte, trat er vom Amt zurück.

Näheres bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 304; vgl. auch: von Unruh, S. 125

15) Vgl. zu diesem Teil des Regierungsentwurfs: von Brauchitsch, S. 117 (Helfritz); Kube, S. 39 ff.

16) Schoen, S. 436; von Brauchitsch, S. 118 (Helfritz)

Die Umsetzung der Eulenburgschen Pläne vollzog sich zuerst in der Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872 [17]. Damit wurden erstmals die traditionellen ständischen Prinzipien aufgegeben, die Kreisverfassung war hier auf eine völlig neue Grundlage gestellt worden. Dieser Gedanke kam weiterhin durch das Gesetz vom 30. April 1873 [18] dadurch zum Ausdruck, daß den Landkreisen - wie auch den Provinzen, dazu unten eingehend - Finanzmittel für ihre Verwaltungstätigkeit überwiesen wurden. Im Zusammenhang damit wurden auch die Kompetenzen der Landkreise neu geregelt [19]. Damit sollte die Absicht der Reformer verwirklicht werden, echte, "lebenskräftige" Selbstverwaltung zu entwickeln [20].

In der Provinzialinstanz kam diese Entwicklung einige Zeit später zum Durchbruch. Zwar waren schon vorher Einzelmaßnahmen für verschiedene Provinzen getroffen worden. So wurde vor allem in den nach 1866 erworbenen Gebieten Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen die provinziale, wenn auch noch ständisch orientierte, Selbstverwaltung eingeführt [21]. Auch Westfalen und der Rheinprovinz wurden 1871 weitergehende Selbstverwaltungsrechte eingeräumt [22]. Dadurch war aber erst der Weg für die Reform gewiesen.

---

17) GS S. 661; diese Kreisordnung galt zunächst nur in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen

18) GS 1873 S. 187

19) Zum Ganzen: Schoen, S. 435 ff.

20) S.a. Schoen, a.a.O.

21) Wegen der damit verbundenen Finanzfragen (z.B. Gründung eines Provinzialfonds) s.o. § 3 V

22) Regulativ vom 15. September 1871 (GS S. 457 ff. und 469 ff.). Dazu eingehend unter II

Die Entscheidung zugunsten der provinzialen Selbstverwaltung fiel erst durch die am 29. Juni 1875 verkündete Provinzialordnung für die östlichen Provinzen [23]. Sie kann als Reformmaßnahme nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist mit dem Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 [24], dem Gesetz über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3. Juli 1875 und dem Zuständigkeitengesetz vom 26. Juli 1875 in Zusammenhang zu sehen [25] [26].

---

23) GS S. 176. Diese Provinzialordnung trat zunächst nur in Ost- und Westpreußen, Pommern, Schlesien, Brandenburg und Sachsen in Kraft. Die verhältnismäßig große zeitliche Differenz zwischen dem Inkrafttreten der Kreisordnung (1872) und der Provinzialordnung (1875) erklärt sich aus Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhaus. Nach Auffassung des Abgeordnetenhauses war im ersten Regierungsentwurf der Betrag der den Provinzen zugesprochenen Dotationen zu gering und der Aufgabenkreis zu beschränkt. Einzelheiten zu dieser Auseinandersetzung bei Schoen, S. 435

24) GS S. 497

25) Näheres bei Bornhak, S. 492 f.

26) Aufgrund des Votums des Herrenhauses wurde die Regierungsvorlage, soweit sie den Provinzialausschuß anbelangte, noch geändert. Dem Provinzialausschuß wurden ausschließlich kommunale Zuständigkeiten überwiesen, wohingegen für Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung der bereits erwähnte Provinzialrat geschaffen wurde; vgl. auch Schoen, S. 436

Mit der Überweisung von Finanzmitteln zu eigener Verwaltung der Provinzialverbände war der entscheidende Schritt zur Selbstverwaltung der Provinzen getan.

II. Besondere Verhältnisse in Westfalen

Die Entwicklung in der Provinz Westfalen nahm im Vergleich zu den anderen Provinzen eine gewisse Sonderstellung ein. Zwar hatten die westfälischen Provinzialstände nach dem Gesetz von 1823 die gleichen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Landarmenwesens, der Verwaltung der Irren- und Taubstummenanstalten sowie die Provinzial-Feuer-Sozietät wie in den anderen Provinzen, die vor 1866 zu Preußen gehörten. Mit dem preußischen Gebietserwerb nach 1866 und der damit verbundenen Bevorzugung der neuen Provinzen wurden auch in Westfalen Forderungen laut, die eine Liberalisierung der alten provinzialständischen Verfassung verlangten. Immerhin dauerte es noch bis 1871, daß der Provinz Westfalen durch das Regulativ vom 5. September 1871 eine den neuen Provinzen ähnliche Verfassung eingeräumt wurde [27]. Nunmehr hatte der Provinziallandtag einen Landarmendirektor zu wählen [28], dem die Verwaltung des Landarmenverbandes unterstand. Später, aufgrund der Dotationsgesetzgebung von 1875, war der Landarmendirektor auch für die übrigen Zweige der regionalen Selbstverwaltung zuständig.

---

27) Vgl. dazu Bach u.a., S. 74 (Herbermann) und Naunin, Wiederaufbau, S. 17 f.

28) Das Amt des Landesdirektors, das in den neuen Provinzen bereits geschaffen war, gab es nach dem Regulativ von 1871 in Westfalen noch nicht.

Schließlich bestimmte der Provinziallandtag seit 1880 auch für den Bereich der Straßenbauverwaltung einen sog. Wegebaudirektor [29]. Nachdem die Provinzialordnung von 1875 bereits mit Ausnahme der Provinzen Posen und Schleswig-Holstein in allen Provinzen eingeführt war [30], konnte ihr Geltungsbereich auch auf die beiden westlichen Provinzen ausgedehnt werden.

So wurde sie im Jahre 1886 [31] in Westfalen und im Jahre 1887 [32] in der Rheinprovinz in Kraft gesetzt [33]. Gleichzeitig traten jeweils eine Kreisordnung und ein Gesetz zur Einführung der Provinzialordnung in Kraft, womit auch die übrige Reformgesetzgebung in der jeweiligen Provinz Geltung erlangte.

Mit der Einführung der Provinzialordnung in Westfalen im Jahre 1886 war die seit mehr als 60 Jahren bestehende provinzialständische Verfassung endgültig beseitigt; die landschaftliche Selbstverwaltung Westfalens stand somit seit 1886 am Beginn einer ungehinderten Entfaltung.

---

29) Vgl. Naunin, a.a.O.

30) Einzelheiten bei Bornhak, S. 493

31) GS S. 249

32) GS S. 254

33) Die Provinzen Posen und Schleswig-Holstein folgten erst 1888 bzw. 1889.

Erstmals erhielt gerade die Provinz, aus der der Freiherr vom Stein so manche Anregung für seine Selbstverwaltungspläne bekommen hatte, eine eigene Verfassung landschaftlicher Selbstverwaltung [34].

In der landschaftlichen Selbstverwaltung der Provinzen änderte sich nach der Einführung der einzelnen Provinzialordnungen bis zum Ende des ersten Weltkrieges nichts Grundsätzliches.

Trotz fundamentaler Umwälzungen in Politik und Wirtschaft sowohl im Reich als auch in Preußen beharrte die Verwaltung in der Stagnation. Der Grund hierfür dürfte in dem Wiedererwachen des altpreußischen Konservatismus liegen, der nach Bismarcks Entlassung die preußische Politik bestimmte [35].

---

34) Anders Herbermann in Bach u.a., S. 74, der das Regulativ von 1871 als die erste Verfassung landschaftlicher Selbstverwaltung in Westfalen bezeichnet.
Ich halte diese Auffassung jedoch für unzutreffend, zumal, wie dargestellt, das Regulativ von 1871 die ständische Zusammensetzung des Provinziallandtages noch nicht beseitigt hatte. Im übrigen besaß die Provinzialverwaltung in dem 1871 eingeführten Amt des Landarmendirektors kein dem späteren Landeshauptmann vergleichbares Exekutivorgan.
Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, daß das Regulativ von 1871 lediglich eine Modifizierung und Liberalisierung der seit 1823 in Kraft befindlichen provinzialständischen Verfassung darstellt und erst das Jahr 1886 als Beginn freier landschaftlicher Selbstverwaltung in Westfalen zu werten ist.

35) S.a. Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 295 f.; Preuß, Entwicklung, S. 265 ff.

Im staatstragenden höheren Beamtentum dominierte nach einer Epoche liberaler Auffassungen, die zeitlich etwa mit der Reichsgründung zusammenfällt, wieder das konservative Element. Zum anderen garantierte die Verfassung immer noch nicht die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, so daß am Parlament "vorbei regiert" werden konnte. Die Reformaera in der preußischen Verwaltung der 70iger und 80iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hatte ein allzu schnelles Ende gefunden.

§ 5 Inhalt der Provinzialordnung von 1875

I. Rechtscharakter der Provinzen

Bei der Darstellung der preußischen Provinzen ist die Unterscheidung des Begriffes in einerseits die Provinzen als Selbstverwaltungskörperschaften und andererseits als staatliche Verwaltungsbezirke notwendig. Damit ist für das Rechtsinstitut Provinz eine andere Regelung getroffen worden als etwa für die Landkreise. In der Kreisverwaltung vereinigten sich sowohl kommunale als auch staatliche Aufgaben [1]; diese Kombination zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in einer Behörde drückt sich besonders deutlich in der Stellung des preußischen Landrats aus, der das Amt des Staatsbeamten mit dem Repräsentanten einer Selbstverwaltungskörperschaft in einer Person vereinigt.

Auf der Provinzialebene sind, wie bereits erwähnt, beide Verwaltungsarten getrennt. Die Provinz als staatlicher Verwaltungsbezirk stand unter der Leitung des staatlichen Oberpräsidenten, der hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Provinz lediglich Funktionen der Staatsaufsicht wahrzunehmen hatte [2].

Die Provinz als Selbstverwaltungskörperschaft stand hingegen unter der Leitung des Landeshauptmannes bzw. des Landesdirektors [3].

Insoweit - als Selbstverwaltungskörperschaft - wird die Provinz in § 1 ProvO definiert als ein "mit den Rechten einer Korporation ausgestatteter Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten".

---

1) Stier-Somlo, S. 593

2) § 114 ProvO; Einzelheiten dazu unten § 5 III

3) Dazu unten § 5 I c

Mit dieser Terminologie stellt sich das Problem der rechtlichen Wertung des Begriffes Kommunalverband. Ursprünglich war dieser Begriff eine reine Sammelbezeichnung für mehrere Gemeinden oder Landkreise [4]. Entscheidend war dabei das Merkmal der Gebietskörperschaftlichkeit; damit wurde eine Abgrenzung gegenüber den Zweckverbänden vorgenommen, die ja gerade keine Gebietskörperschaften darstellen [5], weil bei ihnen, was aber zu den Voraussetzungen einer Gebietskörperschaft zählt, die rechtliche Existenz ausschließlich durch die Gebundenheit an ein bestimmtes Territorium vermittelt wird [6].

Die Verwendung des Begriffes Kommunalverband in der Literatur des ausgehenden 19. Jahrhunderts [7] läßt jedenfalls den Schluß zu, daß der Begriff dort verwendet wurde, wo die korporative Selbstverwaltung, mit Ausnahme der Zweckverbände, als Abgrenzung zur Staatsverwaltung bezeichnet werden sollte.

---

4) Hierzu und zum folgenden: Hoppe, S. 34 ff. m.w.N.

5) Vgl. Seydel, S. 13 ff.; Seydel weist a.a.O. nach, daß in der Gesetzesterminologie schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Merkmal der Gebietskörperschaftlichkeit der Kommunalverbände fallengelassen wurde; so bezeichnete das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 (GS S. 123) den Zweckverband ausdrücklich als Kommunalverband (§ 3 ZweckverbandsG). Nach heutiger h.M. zählen die Zweckverbände zu den Kommunalverbänden (Seydel, a.a.O.)

6) Vgl. Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 355; Jellinek, Staatslehre, S. 183 u. 403; Althaus, S. 7; Hoppe, S. 6 ff.

7) Als Beispiel etwa Schoen, S. 438; vgl. dazu auch Hoppe, S. 35 m.w.N.

So bezeichnet Schoen die Provinzen als "Gemeinden höchster Ordnung", die sich auf "Gemeinden mittlerer Ordnung" - die Landkreise - gründen, die "nicht bloße Verwaltungsbezirke, sondern wirkliche Gemeinden mit eigener korporativer Verfassung" seien [8].

Das gegenwärtige Verständnis des Begriffes Kommunalverband wird noch an anderer Stelle der Untersuchung zu erörtern sein.

Als Ergebnis stellt sich somit die Provinz als eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft dar, "deren Verfassung durch die Provinzialordnung geregelt ist, und die nach diesem Gesetz verwaltet wird" [9].

a) Das Gebiet der Provinzialverbände

Das entscheidende Merkmal für die Bestimmung des Gebiets der Provinzialverbände ist die territoriale Deckungsgleichheit zwischen der Provinz als staatlichem Verwaltungsbezirk einerseits und dem Gebiet der Städte und Landkreise, die den Provinzialverband bildeten [10], andererseits.

Insoweit war mit dem Inkrafttreten der Reformgesetzgebung in den 70iger und 80iger Jahren des 19. Jahrhunderts eine teilweise Gebietsneuregelung gegenüber den bisherigen provinzialständischen Verbänden erforderlich geworden, deckte sich doch deren Gebiet keineswegs immer mit dem Territorium der staatlichen Provinz [11].

---

8) Schoen, S. 438

9) Jeserich, S. 57; ähnlich: Bach u.a., S. 75 (Herbermann); Schoen, a.a.O.; Peters, Grenzen, S. 63; Elleringmann, S. 103; Naunin, Wiederaufbau, S. 18 u.a.

10) Vgl. Jeserich, S. 59; vgl. auch § 1 Abs. 2 ProvO

11) Jeserich, a.a.O.

Grundlage für die Einteilung des Staatsgebietes in Provinzen war die geographische Erfassung der im Laufe der Geschichte entstandenen Landschaften, deren Grenzen nach historischen, kulturellen und volkstumsmäßigen Gesichtspunkten errichtet wurden [12].

Dabei darf der Begriff der Landschaft nicht mit dem Begriff des Territoriums gleichgesetzt werden. Die Landschaft baut vielmehr auf der stammesmäßigen Zugehörigkeit der Bevölkerung auf; das Territorium bezeichnet hingegen die dem Verwaltungsbereich zugehörige Aufteilung des Staatsgebietes [13].

Die Einteilung der preußischen Provinzen im 19. Jahrhundert läßt den Schluß zu, daß die vorerwähnten Maßstäbe, insbesondere die stammesmäßige Zugehörigkeit, im wesentlichen beachtet worden sind [14].

---

12) So schon die Einteilungskriterien des Gesetzes wegen Anordnung der Provinzialstände von 1815

13) S.a. Baumeister-Naunin, S. 24 f. (Zuhorn)

14) Eine Ausnahme, die den westlichen Teil Preußens betraf, war etwa die Zuordnung Osnabrücks und verschiedener Teile des Emslandes an das Königreich Hannover infolge des Wiener Kongresses, die am 30. April 1815 in Kraft trat. Diese ursprünglich stammesmäßig westfälischen Gebiete wurden damit ihrer Herkunft entrissen;
vgl. im einzelnen: Engel, S. 241 ff.

b) Mitglieder der Provinzialverbände

Eines der wichtigsten Merkmale bei der Reform der Provinzialverfassung im Jahre 1875 war die Abkehr vom ständischen Prinzip [15].

Nicht mehr der Provinziallandtag als ständisches Organ repräsentierte die Provinzialbevölkerung, sondern die neugeschaffene öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft Provinz baute auf den Kreisverbänden und kreisfreien Städten auf [16]. Mitglieder des Provinzialverbandes waren also die Stadt- und Landkreise als Gebietskörperschaften.

Dieser Begriff der Mitgliedschaft darf nicht mit dem Begriff der Provinzialangehörigkeit verwechselt werden. Provinzialangehörige waren die Angehörigen der Stadt- und Landkreise, aber nicht unmittelbar, sondern lediglich als Folge der Zugehörigkeit zu den Stadt- und Landkreisen [17].

In diesem Zusammenhang sind kurz die sich aus der Provinzialangehörigkeit ergebenden Rechte und Pflichten zu erörtern.

Die Rechte der Provinzialangehörigen beschränkten sich vornehmlich auf die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen des Provinzialverbandes.

Demgegenüber waren die Provinzialangehörigen verpflichtet, zu den Provinziallasten nach näherer Vorschrift der Provinzialordnung beizutragen [18]; insoweit stand den Provinzialverbänden ein direktes Besteuerungsrecht nicht zu. Sie waren auf die Erhebung von Beiträgen und Gebühren sowie die von den Stadt- und Landkreisen zu entrichtende Provinzialabgabe angewiesen [19].

---

15) Zum folgenden ausführlich: Leiers, S. 10 ff.

16) Einzelheiten bei Bach u.a., S. 75 (Herbermann)

17) Vgl. § 5 ProvO; s.a. Schoen, S. 441

18) §§ 6, 7 ProvO

Hingegen bestand eine Verpflichtung der Provinzialangehörigen zur ehrenamtlichen Übernahme öffentlicher Ämter auf Provinzialebene, im Gegensatz zur Stadt- und Kreisverwaltung, nicht. Der Grund hierfür dürfte sich aus der möglicherweise unzumutbaren Belastung ergeben, die mit der Ortsferne und eventuell erforderlichen, längeren Ortsabwesenheit zusammenhängen [20].

c) Organe des Provinzialverbandes

Hinsichtlich der Organe des Provinzialverbandes ist wiederum der Bereich der staatlichen Verwaltung in der Provinz, repräsentiert durch den Oberpräsidenten und den ihm beigeordneten Provinzialrat, eine Laienvertretung für die staatlichen Verwaltungsaufgaben, streng von den Selbstverwaltungsorganen der Provinz zu trennen [21].

Die Selbstverwaltungsorgane in der Provinz, auf die hier näher eingegangen werden soll, bestehen aus dem Provinziallandtag, dem Provinzialausschuß und dem Landesdirektor; in einigen Provinzen, so u.a. in Westfalen durch Erlaß vom 24. April 1889, auch Landeshauptmann genannt [22].

---

20) Zu den Rechten und Pflichten der Provinzialangehörigen vgl. auch Jeserich, S. 65 und Schoen, S. 441

21) Diese Trennung beider Arten der Verwaltungsorgane hat auch in der gesetzlichen Grundlage ihren Niederschlag gefunden: die Vorschriften über den Oberpräsidenten und den Provinzialrat sind Gegenstand des Landesverwaltungsgesetzes, während die Befugnisse der Selbstverwaltungsorgane in der Provinzialordnung geregelt sind.

22) Dazu auch Engel, S. 266

Die Funktion des Provinziallandtages war doppelter Natur: während er in bezug auf die Provinzialbevölkerung Repräsentativorgan war, stellte er hinsichtlich des Provinzialverbandes die Legislative dar [23].

Er setzte sich aus Abgeordneten der Stadt- und Landkreise zusammen und wurde vom König mindestens alle zwei Jahre zusammengerufen, sofern nicht die Geschäfte ein häufigeres Zusammentreten erforderten; ein Selbstversammlungsrecht bestand nicht. Die Einberufung des Provinziallandtages erfolgte durch den Oberpräsidenten oder dessen Stellvertreter; dieser hatte auch den Verkehr zwischen den Behörden der Staatsverwaltung und denen der Selbstverwaltung zu vermitteln [24].

Hinsichtlich der Zuständigkeiten des Provinziallandtages läßt sich eine Doppelfunktion erkennen: lediglich begutachtend wurde er tätig, sofern die Staatsregierung ihm Gesetzentwürfe zuleitete, die die jeweilige Provinz betrafen. Beschlußfunktion hatte er dagegen in allen Angelegenheiten des Provinzialverbandes und in denen, die ihm durch Gesetz zugewiesen waren; dazu zählten insbesondere der Erlaß von Statuten, die Verwendung von Finanzmitteln einschließlich der Verabschiedung des Provinzialhaushalts, die Weiterleitung von die Provinz betreffenden Anträgen und Beschwerden und schließlich die Wahl der Mitglieder zu den weiteren Provinzialorganen [25].

---

23) S.a. Enseling, S. 24

24) §§ 25 ff. ProvO

25) Eingehende Beschreibung der Kompetenzen bei Schoen, S. 447; vgl. auch Engel, S. 266 f.

Zwar war die Regelung aller Angelegenheiten des Provinzialverbandes grundsätzlich dem Provinziallandtag vorbehalten; in der Verwaltungspraxis lag aber der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit bei den anderen Organen, wie dem Provinzialausschuß und dem Landesdirektor bzw. Landeshauptmann.

Hierfür gab es im wesentlichen zwei Gründe: einmal war die Anzahl der Mitglieder des Provinziallandtages für eine Exekutivtätigkeit zu hoch [26], dadurch war der Geschäftsgang zu schwerfällig, und zum anderen trat der Landtag schließlich nur alle zwei Jahre zusammen.

Somit wurde wesentliche Verwaltungstätigkeit durch den Provinzialausschuß ausgeübt. Dieser hatte im Gegensatz zum Provinziallandtag das Selbstversammlungsrecht; er wurde von seinem Vorsitzenden einberufen. Seiner Rechtsnatur nach war der Provinzialausschuß das die Beschlüsse des Provinziallandtages vollziehende Organ [27], in der Verwaltungspraxis übertrug er jedoch die Vollziehung in der Regel dem Landesdirektor oder Landeshauptmann [28].

Das Schwergewicht der Zuständigkeit des Provinzialausschusses lag in der Beaufsichtigung der Geschäftsführung des Provinzialverbandes und der Ernennung der Beamten, sofern diese nicht, wie für das Amt des Landeshauptmannes und der Landesräte, dem Provinziallandtag vorbehalten war.

Die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der Verwaltung [29] oblag dem Landeshauptmann [30].

---

26) Der erste westfälische Provinziallandtag nach der neuen Provinzialordnung bestand z.B. aus 90 Abgeordneten; vgl. Engel, a.a.O.

27) § 45 ProvO

28) S.a. Jeserich, S. 75 f.

29) Zu diesem Begriff: Enseling, S. 26 m.w.N.

30) § 87 ProvO

Die Aufsicht führte insoweit der Provinzialausschuß, dem der Landeshauptmann als geborenes Mitglied angehörte [31]. Er hatte im übrigen die Beschlüsse des Ausschusses vorzubereiten und für ihre Ausführung zu sorgen [32]; ferner vertrat er den Provinzialverband nach außen.

Der Landeshauptmann wurde vom Provinziallandtag auf sechs bis zwölf Jahre gewählt; seine Wahl bedurfte der Bestätigung des Königs.

Weiterhin wählte der Provinziallandtag sog. Landesräte, die als Beamte des höheren Dienstes dem Landeshauptmann zur Unterstützung seiner Tätigkeit beigeordnet wurden [33]. Die Zahl der Landesräte konnte der Landtag durch Provinzialstatut selbst bestimmen.

II. Aufgaben der Provinzialverbände

Bei der Beschreibung der Aufgaben der Provinzialverbände ist davon auszugehen, daß nach § 1 ProvO jede Provinz einen Kommunalverband "zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten" bildete.

Insoweit ist bemerkenswert, daß der Gesetzgeber keine Begriffsbestimmung getroffen hat [34], was unter den "eigenen Aufgaben" der Provinzialverbände zu verstehen war. Zunächst ist daraus negativ zu schließen, daß die Provinzialverbände gehindert waren, Angelegenheiten der Staatsverwaltung an sich zu ziehen [35].

---

31) § 46 Abs. II ProvO

32) § 90 Abs. II ProvO

33) § 93 ProvO

34) Im Gegensatz etwa zu § 5 der Landschaftsverbandsordnung (dazu näheres unten) mit der Aufzählung der Zuständigkeiten der Landschaftsverbände in NRW

35) S.a. Jeserich, S. 91

Andererseits sollten die Provinzen keine Aufgaben des örtlichen Bereichs an sich ziehen [36], also solche der Gemeinden und Landkreise. Diese Einschränkung war eine Folge des sog. Subsidiaritätsprinzips, auf das noch näher einzugehen sein wird.

Zur positiven Bestimmung der "eigenen Angelegenheiten" der Provinzialverbände ist zunächst von ihrem Rechtscharakter auszugehen. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Provinzialverbänden um öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften [37], die, insoweit besteht Übereinstimmung, Körperschaften des öffentlichen Rechts sind [38].

Ein Wesensmerkmal der Gebietskörperschaften ist die Mitgliedschaft natürlicher Personen, die sich aus deren Wohnsitz ergibt [39]; damit erfassen die Gebietskörperschaften alle Bewohner ihres Territoriums. In der Provinzialordnung von 1875 war normiert [40], daß Provinzialangehörige alle diejenigen Personen sind, die den Stadt- und Landkreisen angehören, die die Provinz bilden. Der Grundsatz der Domizialität bezog sich unmittelbar also auf die Kreise, die ihrer Rechtsnatur nach selbst Gebietskörperschaften sind. Man kann hier somit nicht von einer unmittelbaren Mitgliedschaft der Provinzialangehörigen zum Provinzialverband sprechen, sondern von einer mittelbaren. Wegen der unmittelbaren Mitgliedschaft der Einwohner zu den Kreisen können diese als Einwohnergebietskörperschaften bezeichnet werden. Die Kreise - selbst Gebietskörperschaften - sind aber wieder Mitglieder der Provinzialverbände, so daß diese als Verbandsgebietskörperschaften strukturiert sind [41].

---

36) S.a. Leiers, S. 84 f.

37) Zur Geschichte des Begriffes Gebietskörperschaft vgl. Hoppe, S. 6 ff.

38) Hoppe, S. 24

39) S.a. Wolff, Bd. II, S. 161

40) § 5 ProvO

41) Zum Begriff der Verbandsgebietskörperschaft vgl. Hoppe, S. 24

Weiterhin ist den Gebietskörperschaften eigen, daß sie in der Regel eine allerfassenden örtliche Zuständigkeit besitzen [42], d.h. Herrschaftsgewalt auszuüben befugt sind über alle ihnen unterworfenen Personen. Dieses Merkmal wird als Gebietshoheit oder Totalität bezeichnet [43].

Wie bereits erwähnt, waren die Einwohner der preußischen Provinzen, neben der Kreisangehörigkeit, gleichzeitig Provinzialangehörige.

Daraus folgt, daß sich die den Provinzen verliehene Herrschaftsgewalt auf die Provinzialangehörigen erstreckte. Im Ergebnis kann also festgestellt werden, daß den Provinzialverbänden die - räumliche - Totalität ihres Wirkungskreises eigen war [44].

Eine weitere Eigenart der gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung stellt die Universalität des Aufgabenbereiches dar.

---

42) Wolff, Bd. II, S. 21
43) Vgl. Wolff, a.a.O.; Hoppe, S. 21
44) Statt vieler: Elleringmann, S. 67

Mit diesem Begriff wird die sachliche Zuständigkeit innerhalb eines räumlichen Zuständigkeitsbereiches bezeichnet, die sich auf die Erledigung aller öffentlichen Aufgaben erstreckt, also nicht auf bestimmte Angelegenheiten beschränkt ist [45].

Die Grundsätze der Totalität und Universalität kommen nicht allein den Gemeinden zugute, sondern gleichermaßen den höheren Kommunalverbänden [46]. Das bedeutet, daß die preußischen Provinzialverbände auch universal zuständig waren [47].

---

45) S.a. Peters, Verwaltungsrecht, S. 109; Wolff, Bd. II, S. 18; Hoppe, S. 48.
Die Universalität wird vielfach auch als Allzuständigkeit bezeichnet, vgl. Wolff, a.a.O. Hoppe bezweifelt (S. 22 ff.), daß die Universalität des Aufgabenbereiches Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft ist. Nach seiner Ansicht sind Gebietskörperschaften denkbar und auch vorhanden, die nicht durch Universalität gekennzeichnet sind.
Diese Problematik kann im Zusammenhang mit den preußischen Provinzialverbänden dahinstehen, sie wird bei der Erörterung des Rechtscharakters der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände erneut aufgegriffen werden.

46) S.a. Elleringmann, S. 67

47) H.M.; vgl. z.B. Elleringmann, a.a.O.; Jeserich, S. 91; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 72; Peters, Verwaltungsrecht, S. 109; Wolff, Bd. II, S. 18; Zuhorn, S. 11; u.a.

Es ist bereits angedeutet worden, daß eine Einschränkung der Universalität durchaus möglich ist. Ganz allgemein kann das durch Gesetz geschehen [48].

Inwieweit hier gesetzliche Beschränkungen zulässig sind, richtet sich nach der Beurteilung des Wesens der Aufgaben körperschaftlicher Selbstverwaltung, insbesondere nach der Abgrenzung, ob den Kommunalverbänden eigene Rechte zustehen, oder ob die Selbstverwaltungsaufgaben vom Staat abgeleitet sind. Diese Beurteilung hat im Laufe der Zeit verschiedene Entwicklungsstadien erlebt.

Bereits erwähnt wurde die rechtliche Charakterisierung der Selbstverwaltung als Grundrecht der Frankfurter Reichsverfassung [49], die den pouvoir communal, pouvoir municipal und pouvoir provincial der belgischen Verfassung zum Vorbild hatte. Die ältere naturrechtliche Doktrin der Selbstverwaltung [50] wurde abgelöst durch die Organtheorie Gierkes [51], die davon ausgeht, daß die juristischen Personen, also namentlich auch die Gebietskörperschaften, natürliche Gebilde sind, die ebenso wie natürliche Personen eigene Rechte haben.

---

48) Vgl. Enseling, S. 29 f.; Peters, Verwaltungsrecht, S. 109

49) Dort § 184 (zunächst nur für die Gemeinden als Grundrecht, vgl. Heffter, S. 293)

50) So noch heute die Dissertation von Bender, dort z.B. S. 54 u. S. 130 ff.

51) Vgl. etwa: Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 534 f., 706 und 743 f.

Dagegen entwickelte sich eine weit verbreitete Ansicht, die nur dem Staat eine ursprüngliche Herrschaftsgewalt zusprach und somit eigene, d.h. originäre Rechte lediglich dem Staatswesen zubilligte, das allerdings durch Übertragung von imperium auf unterstaatliche Verbände, insbesondere auf die Kommunalverbände, diesen rechtliche Selbständigkeit verleihen konnte; diese war aber nur vom Staat abgeleitet, d.h. derivativ [52].

Wenn aber der Staat sich seines imperiums teilweise begeben kann, dann geschieht diese Verleihung von Herrschaftsgewalt durch Gesetz; das bedeutet notwendig eine Einschränkung der Universalität.

Somit läßt sich für die eigenen Angelegenheiten der Provinzialverbände entsprechend § 1 ProvO von 1875 feststellen, daß ihr Aufgabenkreis zwar universal war, aber die Grenzen der Universalität jeweils von der Zuweisung oder dem Entzug von Aufgaben bestimmt werden konnten [53].

---

52) So z.B. Jellinek, Staatslehre, S. 403; Jellinek, System, S. 263 ff. und S. 291 ff.; ähnlich: Laband, Bd. I, S. 103 ff. und Bd. II, S. 201 ff.; Zusammenstellung der verschiedenen Auffassungen bei: Anschel, S. 21 ff.; Peters, Grenzen, S. 10 ff.; Merk, S. 626; Fleiner, S. 101; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 110 f.

53) Vgl. Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 72 mit Hinweis auf OVG 12, 158; s.a. Enseling, S. 30; die anhand der preußischen Provinzialverbände erörterte Problematik des Wesens der Selbstverwaltungsaufgaben sowie die Einschränkung der Universalität gilt, wie Enseling, a.a.O., nachweist, entsprechend auch für das derzeitige Kommunalverfassungsrecht. Auf teilweise Modalitäten wird bei der Erörterung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände zurückzukommen sein.

Eine weitere Beschränkung des Universalitätsprinzips der preußischen Provinzialverbände ergab sich aus dem bereits erwähnten Subsidiaritätsprinzip. Es bedeutet, daß die Vermutung für die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsrechte zugunsten der einzelnen Gemeinde sprach. Die Tätigkeit der Provinzialverbände ergänzte [54] lediglich die Arbeit der Kommunen und Landkreise dort, wo die eigene Leistungsfähigkeit nicht ausreichte oder wo aus Zweckmäßigkeitserwägungen wirtschaftlicher oder finanzieller Art Zusammenfassungen erforderlich erschienen.

Im übrigen nahmen die Provinzialverbände solche Aufgaben wahr, die in der Landschaft selbst ihre Ursache hatten, so etwa die landschaftliche Kulturpflege [55].

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß unter der Selbstverwaltung der eigenen Angelegenheiten der Provinzen i.S.d. § 1 ProvO materiell-rechtlich solche Aufgaben zu verstehen waren, die sich aus Sinn und Zweck der sie wahrnehmenden Provinzialverbände ergaben [56] und vom Staat entweder überlassen oder ausdrücklich zugewiesen wurden und in Anbetracht des Subsidiaritätsprinzips nicht zum typischen Kompetenzbereich der Gemeinden und Landkreise gehörten.

---

54) In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß zwischen den Provinzialverbänden einerseits und den Gemeinden und Kreisen andererseits nicht ein Verhältnis der Subordination, sondern ein solches der Koordination herrschte; vgl. Ellerингmann, S. 102. Daraus ergibt sich auch, daß das Universalitätsprinzip nicht zur Kompetenzkompetenz der Provinzialverbände führte; s.a. Leiers, S. 84/85

55) Vgl. Zuhorn, S. 11 f.

56) Vgl. von Unruh, S. 206

Das bedeutete für die Verwaltungspraxis, daß die Provinzialverbände innerhalb der vorher erörterten Grenzen frei waren zu entscheiden, was sie als ihre Angelegenheiten ansahen; insoweit hatte der Provinziallandtag wesentliche Entscheidungsfreiheit [57].

Konkret standen an erster Stelle der provinzialen Selbstverwaltung die fürsorgerischen Aufgaben, die sich in der Unterhaltung von Heimen und Anstalten für Blinde, Geisteskranke, Taubstumme und Krüppel ausdrückte. Hinzu kamen das Hebammenlehrwesen, die Jugendfürsorge und später die Kriegsversehrtenfürsorge [58].

Seit dem 1. Januar 1877 waren den Provinzialverbänden auch der Straßenbau und die Straßenverwaltung übertragen [59].

---

57) Vgl. auch Jeserich, S. 91; Leiers, S. 84 f.; Schoen, S. 459 ff.; Bach u.a., S. 76 (Herbermann) Neben den Selbstverwaltungsaufgaben, die im Text behandelt wurden, unterscheidet man die sog. Auftragsangelegenheiten (vgl. Pagenkopf, S. 3; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 531; u.a.); dabei handelt es sich um Aufgaben, die sich der Staat vorbehalten hat und deren Ausführung er den Organen der kommunalen und provinzialen Selbstverwaltung übertragen hat; insoweit unterliegen die Selbstverwaltungskörperschaften staatlicher Anweisung.

58) Diese Aufgaben entstanden teilweise erst in der Weimarer Zeit, sollen aber hier im Zusammenhang dargestellt werden; vgl. Bach u.a., S. 79 (Herbermann) und Enseling, S. 33

59) Die Straßenbauverwaltung ist seitdem, zumindest was das jetzige Bundesland Nordrhein-Westfalen angeht, im Aufgabenbereich der regionalen Selbstverwaltung verblieben; vgl. § 5 LVbO

Ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich der Provinzialverbände war die Beteiligung an Wirtschafts- und Verkehrseinrichtungen [60].

Nicht zuletzt waren die Provinzialverbände geradezu geschaffen für die Wahrnehmung der landschaftlichen Kulturpflege. Dieser Bereich hatte besonders in der Provinz Westfalen Bedeutung, wo offenbar das "Bewußtsein landschaftlicher Zusammengehörigkeit und landschaftlicher Gemeinsamkeit stets lebendig gewesen ist" [61].

Die Aufgabenstruktur der Provinzialverbände hat sich in der Weimarer Zeit im Vergleich zu den Jahren von 1875 bis zum ersten Weltkrieg nur unwesentlich geändert. Lediglich die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Provinzialverbänden brachte einige Neuerungen, auf die bei der Erörterung der provinzialen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik einzugehen sein wird.

III. Staatsaufsicht über die Provinzialverbände

Die Staatsaufsicht über die Provinzialverbände übte der Oberpräsident aus; in höherer Instanz der Innenminister, an den die Beschwerde gegen eine Entscheidung des Oberpräsidenten in einer Frist von zwei Wochen eingelegt werden konnte [62].

---

60) Z.B. für die Provinz Westfalen die Beteiligung an der Provinzial-Hilfskasse, seit 1890 Landesbank für Westfalen, und am Provinzial-Eisenbahnwesen.

61) Bach u.a., S. 83 (Herbermann)

62) § 114 ProvO; vgl. auch Leiers, S. 17 f.

Die Aufsichtsbehörde hatte darüber zu wachen, daß die Geschäfte der Provinzialverwaltung den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend geführt und die Verwaltung in "geordnetem Gange gehalten" wurde [63]. In Ausübung ihrer Aufsichtsrechte war es der Aufsichtsbehörde gestattet, jederzeit von den Provinzialbehörden Auskunft zu verlangen, Aktenvorlage zu fordern und Akteneinsicht zu nehmen. Hinzu kam, daß die Aufsichtsbehörde Geschäfts- und Kassenrevisionen veranlassen [64] und eine Prüfung des Haushaltes und der Rechnungen durchführen konnte [65].

Darüber hinaus hatte der Oberpräsident das Beanstandungsrecht gegenüber den Beschlüssen der Provinzialorgane für den Fall, daß sie ihre Kompetenzen überschritten.

Ihm stand ferner das Recht der Zwangsetatisierung [66] dann zu, wenn der Provinzialverband ihm gesetzlich obliegende Leistungen verweigerte oder unterließ; hier konnte der Oberpräsident die Aufnahme in den Etat oder die außerordentliche Genehmigung verfügen.

Gegen diese Maßnahme stand dem Provinzialverband die Klage innerhalb von zwei Wochen beim Oberverwaltungsgericht zu.

Als letzte und einschneidendste Maßnahme konnte der Provinziallandtag aufgelöst werden [67].

---

63) § 113 ProvO

64) § 116 ProvO

65) Vgl. zur Staatsaufsicht über die Provinzialverbände: Schoen, S. 466 ff.; Stier-Somlo, S. 619 ff.

66) Dazu Peters, Verwaltungsrecht, S. 408

67) § 122 ProvO; die hier aufgezählten Aufsichtsmittel sind nach h.M. erschöpfend: Enseling, S. 33 b

Der Charakter dieser über die Selbstverwaltungskörperschaft ausgeübten Staatsaufsicht war eine Rechtsaufsicht, denn es war und ist staatliche Verpflichtung, über die Rechtmäßigkeit des Handelns der einzelnen, wenn auch freien, Glieder des Staates zu wachen [68].

---

68) S.a. Wolff, Bd. II, S. 167; Fleiner, S. 117.
Die hier erwähnte Rechtsaufsicht des Staates bezieht sich lediglich auf die Selbstverwaltungsangelegenheiten. Für die Auftragsangelegenheiten des Staates besteht eine Sonder- bzw. Fachaufsicht, die sich auch auf Zweckmäßigkeitserwägungen der Verwaltungsentscheidung der Selbstverwaltungsorgane bezieht: s.a. Pagenkopf, S. 3; Forsthoff, Bd. I, S. 477; Wolff, Bd. II, S. 96; Peters, Verwaltungsrecht, S. 307 f.

§ 6 Provinziale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik

In der Zeit vom Inkrafttreten der Reformgesetzgebung der 70iger und 80iger Jahre des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des ersten Weltkrieges hatten sich in der Provinzialverfassung kaum Änderungen ergeben. Man wird diese Epoche als Zeit der Einordnung und Eingewöhnung der provinzialen Selbstverwaltung in die Gesamtorganisation des Staates bezeichnen können.

Der Ausgang des Krieges und die Revolution von 1918 waren Belastungsproben für den Staat, an denen dieser zu zerbrechen drohte. Es galt nunmehr, dem öffentlichen Leben so schnell wie möglich wieder eine Ordnung zu geben.

Zudem hatten sich die soziologischen Verhältnisse entscheidend gewandelt. Während noch im Jahre 1870 das Verhältnis der Stadtbevölkerung zur Landbevölkerung 1 : 2 stand [1], hatte es sich bis zum Jahre 1910 auf 1 : 5 zugunsten der Stadtbevölkerung verschoben. Die Folge dieser Landflucht war notwendig eine explosionsartige Ausdehnung der Städte. Damit war aber ein Aufrechterhalten der traditionellen Bürgergemeinde nicht mehr möglich; die Städte wandelten sich zu Einwohnergemeinden [2].

Im übrigen hatten die Kriegsfolgen zu wirtschaftlicher Not der Bevölkerung geführt. Auch diesen sozialen Nöten hatte sich der Staat mit seiner Verwaltung zu stellen.

Zur Bewältigung dieser Probleme hatte die kommunale und provinziale Selbstverwaltung, wollte sie nicht ihren Sinn verlieren, entscheidend beizutragen.

---

1) Angaben nach Forsthoff, Krise, S. 50

2) Forsthoff, Krise, S. 52 unter Hinweis auf Köttgen, Krise, S. 17 ff.

Es ist daher auch der Selbstverwaltung sowohl vom Reich als auch vom preußischen Staat in der Gesetzgebung besondere Aufmerksamkeit gewidmet worden [3].

Zunächst war das Verhältnis der Staats- zur Selbstverwaltung in Anbetracht des Fortfalls des monarchischen Obrigkeitsstaates neu zu bestimmen; die alte scharfe Trennung war durch die Neuordnung des Staates entfallen [4].

Der Gedanke der politischen Selbstverwaltung nach der Theorie Rudolf von Gneists tauchte in der Neuordnung des Staates, obwohl vorher schon nahezu bedeutungslos geworden, wieder auf; so bestimmte Art. 132 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919, daß alle Deutschen nach Maßgabe der Gesetze zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten verpflichtet waren [5]. Doch gerade die von der Selbstverwaltung wegen der Nachkriegsschwierigkeiten neu zu übernehmenden Aufgaben brachten eine weitere Komplizierung der Verwaltungstätigkeit, die die ehrenamtliche Tätigkeit ausschloß und ein fachlich geschultes Berufsbeamtentum voraussetzte [6]. Trotz Art. 132 der Weimarer Verfassung hat das Gneistsche Selbstverwaltungssystem keine Wiederbelebung erfahren.

Welchen Wandlungen die Selbstverwaltung insbesondere auf der Provinzebene nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung und der preußischen Verfassung unterworfen wurde, wird im folgenden näher zu erörtern sein.

---

3) Dazu unten § 6 I
4) S.a. Bühler, S. 34
5) Vgl. dazu Fleiner, S. 94 f.
6) S.a. Forsthoff, Krise, S. 56

1. Änderungen in der Verfassung der Provinzialverbände

Der nach dem ersten Weltkrieg in Deutschland erfolgte Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur demokratischen Regierungsform bedingte eine Änderung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen und Kommunalverbände. Diese Veränderungen fanden auch im Verfassungsrecht ihren Niederschlag [7]. Dabei ist zwischen der neuen Reichsverfassung, der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 und der preußischen Verfassung vom 30. November 1920 zu unterscheiden. In der Reichsverfassung war das Recht der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 127 WV geregelt, der den Gemeinden und Gemeindeverbänden [8] dieses Recht innerhalb der Schranken der Gesetze zusicherte.

---

7) Zu den Verfassungsvorbereitungen vgl. Enseling, S. 34 f. m.w.N.; s.a. Schmitt, Hüter der Verfassung, S. 95

8) Nach Anschütz (S. 334, 7. Aufl.) wird der Begriff Gemeindeverband dem der höheren Kommunalverbände (Zweckverbände, Samtgemeinden, Amtskörperschaften, Bezirksverbände, Kreise, Provinzen) gleichgesetzt. Zur Geschichte und Definition des Begriffes Gemeindeverband, insbesondere für die Gesetzesterminologie der Weimarer Zeit, vgl. Hoppe, S. 34 ff. und S. 64 f.

Mit dieser Vorschrift trat nicht nur eine Bindung der Verwaltung an das Gesetz ein, sondern auch eine Selbstbindung des Gesetzgebers [9]; dieser war zwar nicht gehindert, das Selbstverwaltungsrecht zu modifizieren und zu beschränken, es war ihm jedoch nunmehr verwehrt, die Selbstverwaltung als Einrichtung zu beseitigen oder "so zu beschränken, daß sie nur noch ein Scheindasein führen kann [10]".

Durch die Regelung des Art. 127 WV ist der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einrichtung ein besonderer verfassungsrechtlicher Schutz gewährt worden. Dieser hatte den Zweck, die Beseitigung der Selbstverwaltung durch einfaches Gesetz zu verhindern [11].

Insoweit wurde die Selbstverwaltung als Institution garantiert; sie war von der Rechtsordnung anerkannt in den Grenzen, die sich aus ihren Aufgaben und ihrem Zweck ergaben [12].

Damit war der Inhalt des Art. 127 WV durchaus nicht von rein formaler Bedeutung [13], sondern hatte materiellrechtlichen Gehalt.

---

9) Und zwar des Landesgesetzgebers, denn dieser war für das Kommunalrecht zuständig, vgl. Anschütz, S. 583

10) Anschütz, S. 583; vgl. auch Schmitt, Verfassungslehre, S. 171

11) Anschütz-Thoma, Bd. II, S. 595 (Schmitt); Schmitt, Verfassungslehre, S. 170 f.

12) Zur Selbstverwaltung als sog. institutioneller Garantie, vgl. Schmitt, a.a.O.

13) So Anschütz noch in der 7. Aufl. (1928) seines Kommentars zur Weimarer Verfassung

Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 127 WV ist das klassische Beispiel für die von Carl Schmitt entwickelte Lehre von den institutionellen Garantien der Weimarer Reichsverfassung [14]. Die Auffassung des Art. 127 WV als institutionelle Garantie war bald herrschend, sie ist auch für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland bedeutungsvoll geworden [15].

Die Lehre von den institutionellen Garantien diente in erster Linie der Abgrenzung gegenüber den "echten" Grundrechten (Carl Schmitt), die prinzipiell unbegrenzt waren und einer teils vorkonstitutionellen Freiheitssphäre entstammten.

Damit war auch von der h.L. klargestellt, daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht im Sinne der naturrechtlichen Lehre als Grundrecht aufzufassen war [16].

---

14) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, S. 170 ff.; Anschütz-Thoma, Bd. II, S. 595 ff. (Schmitt); dazu aus dem umfangreichen Schrifttum z.B. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1, Rdnr. 97 ff.; Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 299 ff.; u.a.

15) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.

16) S.a. Peters, Grenzen, S. 26; a.A. noch Apelt, S. 351, der das Selbstverwaltungsrecht zwar nicht als individuelles Grundrecht auffaßt, sondern als solches der kommunalen Körperschaften. Mißverständlich insoweit Koellreutter, S. 31 f. Vermittelnd in etwa Schunck-De Clerck, S. 37, der das Selbstverwaltungsrecht als "soziales Grundrecht oder Institutsgarantie" bezeichnet.

Die institutionelle Garantie des Art. 127 WV garantierte zwar die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als solche, legte jedoch nicht den status quo der Selbstverwaltungsgesetzgebung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Weimarer Reichsverfassung fest. Ebensowenig waren der Bestand der einzelnen Gemeinde oder die territoriale Unveränderbarkeit der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft garantiert [17]. Wenn auch Art. 127 WV nicht ausdrücklich den Grundsatz der Universalität normierte, so wurde er doch als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände angesehen [18].

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Weimarer Zeit reichsverfassungsrechtlich keineswegs gegenüber der vorherigen Rechtslage angetastet wurde, sondern eher durch die Normierung in der Reichsverfassung eine Aufwertung erfuhr.

Prinzipiell gleichwertig kennzeichnet sich die Rechtslage der kommunalen und provinzialen Selbstverwaltung in Anbetracht der preußischen Verfassung von 1920. Allerdings sind hier einige Veränderungen, insbesondere der provinzialen Selbstverwaltung, im Vergleich zur früheren Rechtslage eingetreten.

---

17) S.a. Anschütz-Thoma, Bd. II, S. 595 (Schmitt); vgl. Wiese, S. 66, der zu Recht annimmt, daß die Lehre in der Weimarer Zeit aus Art. 127 nicht etwa die Existenz der einzelnen Körperschaft, sondern des Organisationstypus folgerte.

18) S.a. Anschütz, S. 583

So wurde durch Art. 74 der preußischen Verfassung bestimmt, daß die Abgeordneten der Provinziallandtage nach den gleichen Grundsätzen zu wählen seien, die für die Wahlen zum Reichstag galten. Die Provinziallandtagsabgeordneten waren also in gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl zu bestimmen [19]. Daraufhin erging das "Gesetz betreffend die Wahlen zu den Provinziallandtagen und zu den Kreistagen" vom 3. Dezember 1920; diese Grundsätze wurden durch das neue Wahlgesetz vom 7. Oktober 1925 aufrechterhalten [20]. Mit der Wahl des Provinziallandtages durch die Bevölkerung entstand der Begriff der unmittelbaren Provinzialbürgerschaft [21].

Des weiteren wurde durch Art. 86 der preußischen Verfassung bestimmt, daß die Oberpräsidenten, die Regierungspräsidenten und andere hohe Beamte im Bereich der Provinz im Einvernehmen mit dem Provinzialausschuß zu ernennen waren. Hier war also eine Erweiterung des provinzialen Selbstverwaltungsrechts eingetreten [22].

Die Bedeutung der Provinzen wurde ferner durch die Bildung des preußischen Staatsrates [23] hervorgehoben, der zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates berufen war. Er bildete in seinem Verhältnis zum preußischen Landtag eine Art Oberhaus [24].

---

19) Vgl. etwa Jeserich, S. 76 f.
20) Vgl. von Brauchitsch, S. 460/462
21) Naunin, Wiederaufbau, S. 18; Jeserich, S. 9
22) Bach u.a., S. 85 (Herbermann)
23) Art. 31 d. preuß. Verfassung
24) Eingehend zur Institution des Staatsrates: Hatschek, Staatsrecht, Bd. I, S. 798 ff.

Durch die Mitwirkung der Vertreter der provinzialen Selbstverwaltung, die vorstehend angedeutet und noch durch die Entsendung von Provinzialvertretern in den Reichsrat [25] verstärkt wurde, waren die Organe der Staats- und der Selbstverwaltung in vorher unbekanntem Ausmaß in der Gesetzgebung und Verwaltung miteinander verbunden. Beide Arten der Verwaltung wurden mit den neuen Aufgaben auch vor neue Probleme gestellt.

II. Die Krise der kommunalen und provinzialen Selbstverwaltung am Ende der Weimarer Republik

Nachdem durch die Ereignisse des Jahres 1918 die konstitutionelle Monarchie durch eine demokratische Republik abgelöst worden war, war das Verhältnis der Staats- zur Selbstverwaltung neu zu bestimmen. Eine scharfe Trennung der Selbstverwaltung etwa als Abwehr gegen die Staatsverwaltung war seit dem Ende des monarchischen Obrigkeitsstaates nicht mehr erforderlich [26]; die Demokratie schien den Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft überwunden zu haben [27].

Überhaupt wurde der Standpunkt vertreten, daß die Selbstverwaltung im demokratischen Staat ihren eigentlichen und ursprünglichen Sinn verloren habe [28], daß diese Begriffe Selbstverwaltung und Demokratie, sofern sie konsequent verwirklicht werden, sich sogar gegenseitig ausschließen [29].

---

25) Vgl. Art. 63 WV

26) Bühler, S. 34

27) Zweifelnd: Huber, Wirtschaftsstaat, S. 26 f.

28) So Schmitt, Hüter der Verfassung, S. 92 f.

29) Forsthoff, Krise, S. 21

Diese Kritik ging von der irrigen Voraussetzung aus, daß der Gegensatz zwischen der Staats- und der Selbstverwaltung eine Existenzvoraussetzung für die letztere ist. Aus der historischen Entwicklung der Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert mag die Voraussetzung zutreffend erscheinen; sie verkennt jedoch, daß die Entwicklung der Selbstverwaltung nicht im Vormärz steckengeblieben ist, sondern spätestens seit der Reformgesetzgebung in den 70iger Jahren des 19. Jahrhunderts zunehmend an Eigenständigkeit gewann und die übernommenen und übertragenen Aufgaben in weitgehender Unabhängigkeit zum öffentlichen Wohle löste.

Das dürfte besonders auf der Provinzialebene deutlich geworden sein, auf der namentlich die Anstalts- und Sozialfürsorgeverwaltung der Durchführung durch staatliche Organe mindestens ebenbürtig war.

Das Problem der geübten Kritik liegt wohl nicht so sehr in der staatspolitischen Veränderung infolge des Krieges, sondern in der Auseinandersetzung über Zentralismus und Dezentralisation. Den teilweise im Reich vertretenen zentralistischen Tendenzen [30] mußte die Dezentralisation, wie sie durch die Selbstverwaltung zum Ausdruck kam, als Hemmnis erscheinen.

Diese Auffassung, die den staatlichen Zentralismus bevorzugte, verkannte weitgehend die für einen Großstaat unentbehrliche dezentralisatorische Bedeutung der Selbstverwaltung [31].

---

30) So z.B. in der Frage des Finanzausgleichs, vgl. dazu Köttgen, Krise, S. 3

31) Vgl. dazu Köttgen, Krise, S. 8

Sofern der in der Demokratie notwendige Parlamentarismus gewisse Zentralisierungstendenzen [32], nicht räumlicher, sondern funktioneller Art begünstigt, hat die Selbstverwaltung, nach der problematischen aber erforderlichen Abgrenzung gegenüber der Staatsverwaltung [33], dem öffentlichen Wohl als Äquivalent zur staatlichen Verwaltung zu dienen. Insoweit war die Selbstverwaltung, gerade in Anbetracht der staatspolitischen Veränderungen durchaus nicht überflüssig geworden.

Eine andere Frage ist es, inwieweit die tatsächliche Bedeutung der Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit in Anbetracht der Finanz- und Wirtschaftskrise geschmälert wurde.

Diese Schwierigkeiten, die in erster Linie eine Krise des Staates bedingten und nicht nur der Gemeinden und Gemeindeverbände [34], gefährdeten mit ihren zentralistischen Lösungsversuchen [35] die Selbstverwaltung insofern, als der Grundsatz der Universalität des kommunalen Wirkungsbereiches faktisch wesentlich beeinträchtigt wurde.

Ein weiteres Problem der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Weimarer Zeit wurde durch die unmittelbare Wahl der jeweiligen Vertreter durch die Bevölkerung hervorgerufen.

---

32) Dazu Bühler, S. 14

33) Dazu Fleiner, S. 103 f.

34) Vgl. Köttgen, Krise, S. 5 f.; ähnlich: Ziebill, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, S. 21

35) Dazu Heuss, S. 12 f.

Erstmals in der Geschichte der deutschen Selbstverwaltung wurde die Behandlung der Angelegenheiten der Gemeinden, Kreise und Provinzen in den entsprechenden Vertretungskörperschaften durch die politischen Parteien bestimmt. Daraus wurde teilweise die Gefahr der Politisierung der Verwaltung gefolgert, die allzu leicht die Möglichkeit des Mißbrauchs der Verwaltung für politische Zwecke eröffnete [36]. Es ist ein Merkmal der Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, daß durch die Auseinandersetzungen der politischen Parteien die Kontinuität und Sachlichkeit der Verwaltungstätigkeit gefährdet werden könnte [37].

Eine Konsolidierung von Bürokratie und Demokratie in Form der demokratischen Kontrolle einer unpolitischen Verwaltung schien sich als Lösung anzubieten [38], aber es blieb bei Vorschlägen und Plänen, Kommissionen und Verschiebung von Verantwortung [39], einer Lösung wurde das Problem nicht mehr zugeführt. In gleichem Maß, in dem der Staat innerlich ausgehöhlt wurde, verlor die Selbstverwaltung aller Ebenen, wenn auch territorial unterschiedlich, an Widerstandskraft gegenüber dem aufstrebenden zentralistischen Radikalismus.

---

36) In diesem Sinne etwa Merkl, Verwaltungsrecht, S. 339; ders., Demokratie und Verwaltung, S. 45

37) Vgl. statt vieler: Merkl, a.a.O.; Jeserich, S. 77 f.; Herzfeld, S. 46

38) Merkl, Demokratie und Verwaltung, S. 73

39) S.a. Heuss, S. 12 f.; Matzerath, S. 107

§ 7 Provinziale Selbstverwaltung während der Zeit des nationalsozialistischen Regimes

Die Schwächen, denen sich die Weimarer Republik in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht zunehmend ausgesetzt sah, ließen die Bevölkerung an den Vorzügen einer freiheitlichen Demokratie zweifeln. So konnte es geschehen, daß der Radikalismus in Deutschland erheblichen Zulauf erhielt. Die Jahre der schwersten Krisen von 1930 bis 1932, in denen die einzelnen Regierungen fast ausschließlich mit Notverordnungen aufgrund des Art. 48 WV regiert hatten [1], wurden beendet, als der Reichspräsident Hindenburg den Führer der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP), Adolf Hitler, zum Reichskanzler ernannte. Damit war der Zusammenbruch der Weimarer Republik vollzogen [2].

Die Nationalsozialisten höhlten in der Folgezeit die Weimarer Verfassung restlos aus, indem sie durch eine umfangreiche Gesetzgebung [3] die alleinige Gesetzgebungsbefugnis vom Reichstag auf die Reichsregierung delegierten, die Ländervertretungen aufhoben und die Hoheitsrechte der Länder dem Reich übertrugen; damit war der deutsche Föderalismus beseitigt und Deutschland zu einem Einheitsstaat geworden, in welchem die Länder lediglich noch den Charakter von Verwaltungsbezirken hatten. Mit dieser Gesetzgebung war gleichzeitig die Ausschaltung der politischen Gegner verbunden.

---

1) Einzelheiten bei: Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 344; Schunck-De Clerck, S. 138 ff.
2) Schunck-De Clerck, a.a.O.
3) Einzelheiten dazu bei: Schunck-De Clerck, a.a.O. und Wolff, Bd. I, S. 44 ff.

Die Beseitigung der Gewaltenteilung, ein unverzichtbares Instrument zur Verhinderung des Mißbrauchs [4] der Staatsgewalt, hatte die Einführung des sog. Führerprinzips zur Folge. Damit war die Macht auf eine einzige Person übergegangen.

Dieses Führerprinzip wurde nach und nach in der gesamten Staatsgliederung begründet. So wurde etwa aufgrund der 1935 eingeführten Deutschen Gemeindeordnung der Bürgermeister "Führer" der Gemeinde, die Gemeinderäte hatten lediglich beratende Funktion [5].

Entscheidend für diesen Staat war die Rolle der einzigen zugelassenen politischen Partei, der NSDAP. Allen Trägern öffentlicher Verwaltung waren Beauftragte der Partei beigeordnet, die zwar nicht ein unbedingtes Anweisungsrecht in der Verwaltungstätigkeit hatten, aber doch weitgehend auf sie Einfluß nehmen konnten. Sinn und Zweck dieser Maßnahme war es, wie es etwa in § 106 der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 zum Ausdruck kam, sicherzustellen, daß die Verwaltung den Gesetzen gemäß und in Übereinstimmung mit den Zielen der Staatsführung ausgeübt wurde [6].

---

4) Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 345

5) Vgl. zur Kommunalverfassung im Dritten Reich: Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S. 63 f.; Wolff, Bd. II, S. 140; Surén-Loschelder, S. 159 unter Hinweis auf § 32 der Deutschen Gemeindeordnung.

6) Vgl. Surén-Loschelder, S. 280 ff.

Das Verhältnis der Nationalsozialisten zur kommunalen und provinzialen Selbstverwaltung zeichnete sich durch ein weitgehendes Desinteresse an diesen Fragen aus, ihre politische Aktivität konzentrierte sich überwiegend auf die nationalen Probleme des Staates. So wurde der Selbstverwaltungsbereich in erster Linie dem politischen Ehrgeiz und der Taktik örtlicher und regionaler Parteigruppen überlassen [7].

Trotzdem ließ sich der allumfassende Machtanspruch der Partei im Laufe der Zeit auch in bezug auf die Gemeinden, Kreise und Provinzen nicht verhindern.

Im folgenden sollen die Grundzüge der Umstrukturierung der provinzialen Selbstverwaltung dargestellt werden.

Zunächst wurden durch preußisches Gesetz vom 17. Juli 1933 die Zuständigkeiten der Provinziallandtage den Provinzialausschüssen übertragen; damit sind die Landtage zwar zunächst formell bestehen geblieben, waren aber funktions- und somit bedeutungslos geworden [8].

Ein wesentlich schärferer Eingriff in die Provinzialverfassung wurde durch das Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse des Oberpräsidenten vom 15. Dezember 1933 vorgenommen. Dieses Gesetz übertrug die Aufgaben und Zuständigkeiten sämtlicher Provinzialorgane, einschließlich der Funktion des Landeshauptmannes, auf den staatlichen Oberpräsidenten.

---

7) Dazu Matzerath, S. 33 ff. mit ausführlicher Darstellung der Entwicklung kommunaler Leitlinien in der NSDAP seit deren Gründung.

8) Vgl. dazu Pagenkopf, S. 63 f.

Damit war die Selbstverwaltung auf der Provinzialebene faktisch beseitigt. Der Landeshauptmann, der zwar noch kraft gesetzlichen Auftrags die laufenden Geschäfte des Provinzialverbandes führte, wurde zum Stellvertreter des Oberpräsidenten, beschränkt auf die Aufgaben des Provinzialverbandes [9].

Das zentrale Organ sowohl der staatlichen Provinz als auch der Provinz als Selbstverwaltungsorgan stellte somit die Person des Oberpräsidenten dar.

Wenn auch die Provinzialgesetzgebung der Nationalsozialisten formell nichts am Verhältnis des Provinzialverbandes zum Staat ändern sollte [10], so war es ihnen doch in überraschend kurzer Zeit gelungen, auch in der Provinzialverwaltung das sog. Führerprinzip zu verwirklichen.

Die Bedeutung der Stellung des Oberpräsidenten wird noch durch die Tatsache unterstrichen, daß der Oberpräsident in der Regel gleichzeitig Gauleiter der NSDAP war [11], damit wird die Verbundenheit der Verwaltung mit der Partei ausdrücklich bestätigt.

---

9) Der Landeshauptmann hatte hinsichtlich der staatlichen Aufgaben des Oberpräsidenten keine Vertretungsbefugnis; umgekehrt hatte der staatliche Vertreter des Oberpräsidenten bei dessen Verhinderung keinen Einfluß auf die Angelegenheiten des Provinzialverbandes; dazu eingehend Enseling, S. 39 f.

10) Naunin, Wiederaufbau, S. 20; Enseling, S. 39

11) Hierzu Enseling, S. 38; Bach u.a., S. 86 (Herbermann)

Die Integration der Provinzialverwaltung in den nationalsozialistischen Staat ging nicht immer reibungslos vor sich. Namentlich in Westfalen [12] wurde erheblicher Widerstand geleistet. Zentren dieses Widerstandes waren überwiegend die Heimatverbände und berufsständische und wirtschaftliche Organisationen. Teilweise widersetzte sich auch der zwar nationalsozialistische Landeshauptmann Carl Friedrich Kolbow den Parteistellen. Er wurde wegen seines Widerstandes schließlich im Jahre 1944 vom Amte entbunden. Die landschaftliche Selbstverwaltung in Westfalen war derartig stark verwurzelt, daß gerade diese Provinz unmittelbar nach dem Zusammenbruch neue Verwaltungsaktivität entwickeln konnte.

---

12) Hierzu und zum folgenden: Engel, S. 278 ff.

Zweiter Teil

Landschaftliche Selbstverwaltung nach dem zweiten Weltkrieg

§ 8 Die staatsrechtliche und politische Lage Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg

Mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches im Jahre 1945 brach das nationalsozialistische Regime zusammen. Das Ende des zweiten Weltkrieges stürzte Deutschland in ein Chaos nie gekannten Ausmaßes. Das deutsche Staatsgebiet wurde von den Truppen der alliierten Siegermächte besetzt. Die deutsche Staatsgewalt konnte nicht mehr ausgeübt werden, da die Mitglieder der bis zum Zusammenbruch im Amt befindlichen Reichsregierung von den Besatzungsmächten inhaftiert worden waren und eine neue deutsche Regierung sich vorläufig nicht konstituieren durfte.

Aus diesen Fakten ist aber nicht der Schluß zu ziehen, daß Deutschland als Völkerrechtssubjekt untergegangen war. Eingehende Untersuchungen zur Rechtslage Deutschlands nach der Kapitulation [1] führten fast einhellig zu der Feststellung, daß Deutschland als Staat noch existierte.

Der politische, militärische und wirtschaftliche Zusammenbruch des Deutschen Reiches veranlaßte die alliierten Siegermächte, die deutsche Staatsgewalt zunächst selbst auszuüben [2]; damit überschritten sie die Grenze der bisher geübten Völkerrechtsregeln über das Besatzungsrecht und bildeten ein Besatzungsregime "sui generis" [3].

---

1) Vgl. hierzu Enseling, S. 43 ff. mit ausführlicher Wiedergabe der Literatur

2) Vgl. die bei Enseling, S. 45, zitierte Berliner Erklärung der Alliierten vom 5. Juni 1945

3) Vgl. Berber, Bd. II, S. 125 ff. (128)

Ziel der alliierten Besatzungspolitik war es, Deutschland zu einem demokratischen Staat zu formen.

I. Einteilung des Deutschen Reiches in vier Besatzungszonen

Bei der Übernahme der deutschen Staatsgewalt teilten die Siegermächte das deutsche Staatsgebiet in vier Besatzungszonen auf.

Dabei waren nicht etwa Gesichtspunkte der historisch gewachsenen Landschaften maßgeblich, sondern reine machtpolitische Interessen der Besatzungsmächte. Ziel der Aufteilung war es, den zentralistischen deutschen Einheitsstaat zu beseitigen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung interessiert jedoch nur die Gebietsaufteilung im Raum des später gegründeten Landes Nordrhein-Westfalen. Dieses Gebiet, das teilweise mit den ehemaligen preußischen Provinzen Westfalen und der Rheinprovinz identisch war, gehörte zur britischen Besatzungszone.

II. Auflösung Preußens durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46

Die meisten Gebiete der britischen Zone hatten früher zu Preußen gehört. De facto war Preußen bereits zum Zeitpunkt des militärischen Zusammenbruchs des Deutschen Reiches beseitigt worden. Dieser Zustand wurde legalisiert durch die Verordnung Nr. 46 [4] der britischen Militärregierung [5], die, unter Auflösung der ehemaligen preußischen Provinzen, die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und die Hansestadt Hamburg gründete.

III. Die Nachkriegsentwicklung im Raum Nordrhein-Westfalen

Die Entwicklung in dem neu gegründeten Land Nordrhein-Westfalen ist zunächst durch einige Gebietsänderungen gegenüber dem Gebietsbestand der beiden ehemaligen preußischen Provinzen Westfalen und Rheinprovinz gekennzeichnet.

---

4) In Kraft getreten am 23. August 1946 (Amtsblatt d. brit. Militärregierung, S. 305)

5) Die Aufhebung des Staates Preußen erfolgte später, und zwar durch Kontrollratsgesetz vom 25. 2. 1947; dazu Einzelheiten bei: Conrad in Loschelder-Salzwedel, S. 21 und Althaus, S. 176

Die Einteilung der Besatzungszonen durch die Siegermächte hatte bei der Abgrenzung der französischen und der britischen Besatzungszone zu einer Teilung der ehemaligen Rheinprovinz geführt. Der nördliche Teil der Rheinprovinz, d.h. die Regierungsbezirke Köln, Aachen und Düsseldorf, gehörte zur britischen Besatzungszone, während der südliche Teil der französischen Besatzungszone angehörte und später in dem neu gegründeten Land Rheinland-Pfalz aufging.

Zunächst wurde das Land Nordrhein-Westfalen lediglich aus den Teilen der Rest-Rheinprovinz und der Provinz Westfalen gebildet [6].

Im Rahmen der Neuordnung des Gebietes der britischen Besatzungszone wurde durch Verordnung Nr. 77 der britischen Militärregierung [7] mit Wirkung zum 21. Januar 1947 das ehemals selbständige Land Lippe dem Land Nordrhein-Westfalen angegliedert. Der seinerzeit geschaffene Gebietsstand ist bis heute, mit Ausnahme unwesentlicher Grenzkorrekturen, unverändert geblieben.

1) Im folgenden soll kurz das Schicksal der überkommenen Provinzialverwaltung im Rheinland und in Westfalen unter der Herrschaft der britischen Militärregierung dargestellt werden [8].

---

6) Vgl. Anhang Teil I und II zu VO Nr. 46 der britischen Militärregierung vom 23. 8. 1946; abgedruckt bei Enseling, S. 180 f.

7) Abgedruckt bei Enseling, S. 183

8) Insoweit wird im wesentlichen der ausführlichen Darstellung bei Enseling, S. 51 ff., gefolgt.

a) Für den restlichen Teil der ehemaligen Rheinprovinz wurde bereits bald nach dem Zusammenbruch eine Provinzialregierung berufen, die unter der Leitung eines Oberpräsidenten stand; Sitz dieser Provinzialregierung war zunächst Bonn, später Düsseldorf. Sie war in zehn Abteilungen gegliedert, die Ministerien m.E. vergleichbar waren.

Als Beratungsorgan der Provinzialregierung wurde ein sog. "Nichtexecutiver Provinzialrat" gebildet, der zunächst aus 23, später aus 55 Mitgliedern bestand.

Durch die Bildung der Provinzialregierung ist die landschaftliche Selbstverwaltung noch nicht wieder ins Leben gerufen worden. Die der Provinzialregierung durch das Besatzungsregime zugewiesenen öffentlichen Aufgaben waren nicht nach solchen der Staats- und der Selbstverwaltung getrennt.

b) Die Entwicklung in der Provinz Westfalen verlief ähnlich der des Rheinlandes. Auch in Westfalen wurde eine Provinzialregierung unter der Leitung eines Oberpräsidenten berufen. Allerdings wurden hier im Gegensatz zum Rheinland nur neun Abteilungen der Regierung gebildet. Der in Westfalen ebenfalls nur mit beratender Funktion betraute Provinzialrat zeigte allerdings schon Ansätze eines Provinzialparlaments, da er sich aus Angehörigen der inzwischen neu oder wieder gegründeten politischen Parteien rekrutierte.

Ein wesentlicher Unterschied zur Verwaltungsstruktur des Rheinlandes bestand insoweit, als die Militärregierung für Westfalen einen Landeshauptmann berief, der den Provinzialverband vertrat. Hier zeigen sich Ansätze zur Neubelebung provinzialer Selbstverwaltung.

Beide Verwaltungsbezirke, also Rheinland und Westfalen, wurden am 17. Juli 1946 zu einem Bezirk vereinigt, als dessen Hauptstadt Düsseldorf bestimmt wurde. Mit der Bildung einer einheitlichen Regierung wurde der Oberpräsident von Westfalen beauftragt, der künftig die Amtsbezeichnung Ministerpräsident führte. Mit der Bildung einer einheitlichen Landesregierung waren die beiden bisherigen Provinzialregierungen entbehrlich geworden; demgemäß wurden sie auf Anweisung der britischen Militärregierung durch Verordnung des Ministerpräsidenten vom 20. Oktober 1946 aufgelöst.

2) Problematisch erscheint dagegen die Frage, ob nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 die Provinzialverbände fortbestanden.

Gegen ein Fortbestehen der Provinzialverbände unter dem Besatzungsregime spricht die bereits erwähnte Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung, die die ehemaligen preußischen Provinzen auflöste. Vorliegend interessiert wiederum nur die Entwicklung in Westfalen und der Rest-Rheinprovinz.

Wie bereits angedeutet, ergeben sich Zweifel am Fortbestand zunächst aus dem Wortlaut der Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung. Die Verordnung spricht von der Auflösung der preußischen Provinzen.

Die Bezeichnung "Provinz" ist jedoch doppeldeutig. Sie wird einerseits verwendet für die Provinz als staatlichen Bezirk unter der Leitung des Oberpräsidenten und andererseits für den Provinzialverband als Selbstverwaltungskörperschaft. Eine Trennung der Doppeldeutigkeit des Begriffes "Provinz" wurde weder von der Gesetzgebung noch von der Rechtslehre jemals durchgeführt.

Das rechtliche Fortbestehen der Provinzialverbände läßt sich somit nicht mit dem Argument nachweisen, die Verordnung Nr. 46 betreffe nur die Provinz als staatlichen Bezirk [9].

Anhaltspunkte für ein rechtliches Fortbestehen des Provinzialverbandes Westfalen ergeben sich aber aus der Einrichtung des von den Landkreisen und kreisfreien Städten getragenen "beratenden Ausschusses des Provinzialverbandes" [10] und des Amtes des Landeshauptmannes, der als Leiter des Provinzialverbandes fungierte, wohingegen der Oberpräsident die Geschäfte der Provinzialregierung führte. Bereits in der Literatur der Jahre 1945 - 1953 hatte sich die überwiegende Auffassung herausgebildet [11], daß der Provinzialverband Westfalen rechtlich nicht durch die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung aufgelöst worden war. Dem trug auch die Staatspraxis im Lande Nordrhein-Westfalen insoweit Rechnung, als sie den Haushalt des Provinzialverbandes Westfalen jährlich jeweils gesondert im Haushaltsplan des Landes als Teil B auswies [12].

---

9) Im Ergebnis ebenso: Enseling, S. 67 f. mit näherer Begründung

10) Wagener, Neubau, S. 119

11) Vgl. die erschöpfende Darstellung bei Enseling, S. 72 ff. mit den Nachweisen der ablehnenden und zustimmenden Literatur

12) S.a. Wagener, a.a.O.

Hiermit wird deutlich, daß auch die Landesregierung von der rechtlichen Selbständigkeit des Provinzialverbandes Westfalen ausging. Diese Auffassung wird auch gestützt durch §§ 32 f. Landschaftsverbandsordnung vom 19. Mai 1953, die in den genannten Vorschriften unmittelbar an die landschaftliche Selbstverwaltung durch die Provinzialverbände anknüpft; der Gesetzgeber spricht insoweit von einer Überleitung der Rechte und Pflichten der Provinzialverbände auf die Landschaftsverbände. Auch hierin drückt sich die Auffassung des rechtlichen Fortbestehens des Provinzialverbandes Westfalen aus, der darüber hinaus auch in der Übergangszeit nach dem Zusammenbruch 1945 noch weiterhin Selbstverwaltungsaufgaben oberhalb der Kreis- und Kommunalebene ausübte, mithin nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch, fortbestand [13].

Anders als in Westfalen war die Situation in der Rest-Rheinprovinz. Nach der Auflösung der Oberpräsidien in Düsseldorf und Münster im Zuge der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1946 wurden die Aufgaben der landschaftlichen Selbstverwaltung, die bis dahin von der Provinzialregierung wahrgenommen worden waren, der neu gebildeten Landesregierung übertragen. Im Vergleich zu Westfalen fehlte auch der von der Besatzungsmacht ernannte Landeshauptmann.

---

13) Vgl. Leiers, S. 103 f.; Wagener, Neubau, S. 119; ders., Gemeindeverbandsrecht, S. 407; Enseling, S. 72 ff. m.w.N.; Peters, Lehrbuch, S. 326; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 241; Naunin, Wiederaufbau, S. 24 f.;
ablehnend: Althaus, S. 176 f.; Vogels, Verwaltungsreform, S. 24

Bemerkenswert ist aber, daß die Landesregierung die Aufgaben des Provinzialverbandes nicht als eigene behandelte. Das wird deutlich durch die Tatsache, daß die Etatpositionen im Landeshaushalt, die sich auf Aufgaben des Provinzialverbandes bezogen, besonders gekennzeichnet waren.

Der Landesgesetzgeber trennte somit offenkundig seine eigenen Obliegenheiten von denen des Provinzialverbandes.

Es ist somit davon auszugehen, daß die Frage des rechtlichen Fortbestehens der Rheinprovinz, freilich beschränkt auf das durch die Zoneneinteilung geschrumpfte Gebiet, nicht anders zu beurteilen ist, als das Fortbestehen der Provinz Westfalen; lediglich die faktische Verwaltungstätigkeit lag vorübergehend bei der staatlichen Verwaltung [14].

Der Provinzialverband Westfalen und die Rest-Rheinprovinz wurden schließlich durch die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen abgelöst [15]. Insoweit ist keine Neugründung erfolgt; die Landschaftsverbandsordnung hat daher keine konstitutive Wirkung, sondern lediglich deklaratorische, "so daß nur der Name geändert und somit Identität zwischen den Landschaftsverbänden und den Provinzialverbänden anzunehmen ist" [16].

---

14) S.a. Wagener, Neubau, S. 119; Leiers, S. 110; Enseling, S. 77 ff.

15) Landschaftsverbandsordnung vom 12. Mai 1953 (GV NW S. 271), in Kraft getreten am 1. Oktober 1953

16) Leiers, S. 110; vgl. dazu auch Pagenkopf, S. 218

§ 9 Reformbestrebungen einer landschaftlichen Selbstverwaltung 1947 bis 1953

I. Zur Diskussion um die Zweckmäßigkeit der landschaftlichen Selbstverwaltung in der Aufbauphase des Landes Nordrhein-Westfalen

Der sich nach dem militärischen Zusammenbruch Deutschlands im Jahre 1945 abzeichnende Wiederaufbau der deutschen Verwaltungsorganisation aller Stufen löste allenthalben Diskussionen um die geeignete, zu wählende Form der Neuorganisation der Verwaltung aus.

Dabei wurde immer wieder hervorgehoben, daß partielle Reformen nicht ausreichend sein könnten, sondern der Zeitpunkt für eine allgemeine Verwaltungsreform gekommen sei [1].

Bei diesen Überlegungen spielte nicht nur die Territorialreform eine erhebliche Rolle, sondern vor allem die Fragen der Funktionalreform, d.h. der Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Verwaltungskörperschaften.

Einen maßgeblichen Beitrag, insbesondere für die Neuordnungsmaßstäbe, die in Nordrhein-Westfalen zur Verwirklichung gelangen sollten, leistete Vogels [2], der hinsichtlich der Aufgabenverteilung davon ausging, daß die Ministerialinstanz weitgehend von der Verwaltungstätigkeit entlastet werden müsse. Die Aufgaben der Ministerialinstanz bestünden hauptsächlich in der Vorbereitung legislativer Maßnahmen und der Lenkung der Verwaltung durch allgemeine Anordnungen und Erlasse [3].

---

1) Vgl. Enseling, S. 94

2) Alois Vogels, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen

3) Vogels, a.a.O., S. 26

Nach Vogels Auffassung sind die Verwaltungsaufgaben in stärkerem Maße als nach der bisherigen Verwaltungspraxis den nachgeordneten Verwaltungsbehörden zu überweisen, insbesondere den Selbstverwaltungskörperschaften, zumal deren Stärkung Ausfluß der Demokratisierung sei [4]. Damit stellte sich zwangsläufig auch die Frage nach der Einordnung der früheren Provinzialverbände in die Neuorganisation der Landesverwaltung. Vogels, der, entgegen der hier vertretenen Auffassung, ein Fortbestehen der Provinzialverbände nach dem zweiten Weltkrieg verneint und sie als im "Stadium der Liquidation" [5] befindlich bezeichnet, bejaht grundsätzlich das Vorhandensein einer Selbstverwaltungskörperschaft oberhalb der Kreisinstanz. Er wendet sich jedoch entschieden gegen die Beibehaltung der bisherigen Grenzen der Provinzialverbände, soweit sie nordrhein-westfälisches Gebiet betreffen. Nach seiner Auffassung [6] wäre die Existenz zweier Kommunalverbände im Land von desintegrierender Wirkung. Zudem ist der Begriff der landsmannschaftlichen Zusammengehörigkeit in den beiden Gebietsteilen Rheinland und Westfalen, dessen grundsätzliche Bedeutung Vogels nicht verkennt [7], jeweils nicht von so großer Eigenständigkeit, daß eine Zusammenführung der Vertreter beider Landesteile in einem einzigen Kommunalverband nicht vertretbar erschiene. Vogels befürwortet in seiner Untersuchung einen Kommunalverband für Nordrhein-Westfalen in enger Verflechtung mit der Landesregierung, dem Landtag und den Selbstverwaltungskörperschaften [8].

---

4) Vogels, a.a.O., S. 6
5) S. 24
6) S. 29
7) Vgl. S. 27
8) S. 32 f.

1) Demgegenüber legte der Provinzialverband Westfalen bereits im Oktober 1947 den Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung vor. Grundlage des Entwurfs war die Aufteilung des Landes Nordrhein-Westfalen in zwei Landschaftsverbände. Dabei wurde ganz besonders Gewicht auf die soziologischen Besonderheiten [9] der beiden Landschaften gelegt.

In der Begründung des Entwurfs heißt es, daß durch die Bildung zweier Landschaftsverbände die jeweilige landschaftliche Eigenart gepflegt und erhalten werden soll, landschaftliche und heimatliche Aufgaben sowie überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen werden sollen [10].

Nach Beratungen mit den kommunalen Spitzenverbänden des Landes Nordrhein-Westfalen über die Ausgestaltung der landschaftlichen Selbstverwaltung legte der Provinzialverband im August 1948 eine überarbeitete Fassung des vorgenannten Entwurfs vor. Dabei fällt zunächst auf, daß in diesem Entwurf die Bezeichnung Landschaftsverband zugunsten der Bezeichnung Provinzialverband abgeändert wurde. Der Grund hierfür lag in der von den Initiatoren vertretenen Auffassung, daß der Begriff des Provinzialverbandes so stark in das Bewußtsein der Bevölkerung eingedrungen sei, daß man ihn nicht ohne besondere Notwendigkeit ändern solle.

Ihrem wesentlichen Inhalt nach stimmten beide Entwürfe, die schließlich die gleichen Urheber hatten, überein.

---

9) Vgl. dazu Wagener, Neubau, S. 119 f.

10) Einzelheiten zu dem Entwurf bei Enseling, S. 96 ff.

Die von der Provinzialverwaltung Westfalens ausgehende Aktivität auf dem Gebiet der landschaftlichen Selbstverwaltung konnte von der nordrhein-westfälischen Landesregierung nicht übersehen werden. In dem für Kommunalverfassungsfragen zuständigen Innenministerium wurden in den Jahren 1948 und 1949 zwei Referentenentwürfe ausgearbeitet [11], die beide von einem einheitlichen Kommunalverband ohne Unterscheidung der Landschaften Nordrhein und Westfalen ausgingen. Mit der Bildung nur eines Landesverbandes sollte der Gefahr möglicher desintegrierender Tendenzen zweier Verbände vorgebeugt werden, das Aufkommen "zentrifugaler Kräfte" [12] im Lande Nordrhein-Westfalen sollte nach Auffassung des Ministeriums von vornherein verhindert werden. Der Aufgabenbereich des Landesverbandes sollte sich auf die Erledigung kommunaler Angelegenheiten oberhalb der Kreis- und Ortsstufe erstrecken. Insoweit ähnelt der Entwurf der traditionellen Provinzialverfassung. Auch die in den Referentenentwürfen vorgesehenen Verbandsorgane weisen im wesentlichen die gleichen Züge auf wie die Organe der ehemaligen preußischen Provinzialverbände. Die "Landesverbandsvertretung" sollte sich aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaften der dem Verband angehörenden Stadt- und Landkreise rekrutieren. Darüber hinaus sollte ein "Landesverbandsausschuß" eingerichtet werden, der im wesentlichen die Aufgaben des ehemaligen Provinzialausschusses wahrnehmen sollte. Die Führung der laufenden Geschäfte der Verwaltung sollte dem Landesdirektor und den Landesräten übertragen werden.

---

11) Vgl. Enseling, S. 108 ff.

12) Vogels, Verwaltungsreform, S. 29 ff.
Vogels war im übrigen auch der Autor der Referentenentwürfe des Innenministeriums.

Eine einschneidende Wirkung in die Verwaltungsstruktur durch die Bildung des Landesverbandes wäre nur insofern erzielt worden, als, im Gegensatz zu den Plänen des Provinzialverbandes Westfalen, ein einziger Verband gegründet worden wäre.

2) Die parlamentarische Behandlung des Problems der landschaftlichen Selbstverwaltung [13] im Düsseldorfer Landtag war zunächst äußerst schleppend. Der Grund hierfür lag in der bevorstehenden Verabschiedung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland; nach dieser Verabschiedung wollte sich das Düsseldorfer Parlament zunächst mit der Beratung einer Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen befassen. Das Vorhandensein einer Landesverfassung war immerhin die Voraussetzung für die Reform der Verwaltungsstruktur, wobei die Frage der landschaftlichen Selbstverwaltung lediglich einen Teil der beabsichtigten allgemeinen Verwaltungsreform darstellte.

Daher wurde der Entwurf einer Provinzialverbandsordnung, den der Abgeordnete Schrage eingebracht hatte, wegen der Arbeit an der Landesverfassung zunächst zurückgestellt und später, nach der ersten Lesung im Plenum, an den Kommunalpolitischen Ausschuß überwiesen.

In den Erörterungen dieses Ausschusses ging es vornehmlich um die Frage, ob zwei Verbände zu bilden seien, oder ein einziger Landeskommunalverband ausreichend sei.

Zur Klärung der Problematik wurden u.a. Sachverständige gehört, die aus der Sicht des jeweils von ihnen vertretenen Verbandes oder Ministeriums referierten.

---

13) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Enseling, S. 112 ff.

In der abschließenden Abstimmung des Kommunalpolitischen Ausschusses überwog die Anzahl der Befürworter zweier Verbände. Dieses Ergebnis legte die Landesregierung den weiteren Arbeiten zur Schaffung einer neuen Provinzialverfassung zugrunde. Durch den Ablauf der Legislaturperiode des Landtages am 20. Juni 1950 konnte jedoch an eine Verabschiedung der Provinzialverfassung nicht mehr gedacht werden.

Im neu gewählten Landtag brachten die Fraktionen der CDU und des Zentrums den gemeinsamen Entwurf einer Provinzialverbandsordnung ein, der im wesentlichen dem im vorherigen Landtag eingebrachten Entwurf des Abgeordneten Schrage glich.

II. Die Regierungsvorlage einer Landschaftsverbandsordnung von 1951 und die Abschlußberatungen im Landtag und im Kommunalpolitischen Ausschuß

Demgegenüber legte die Landesregierung am 15. Februar 1951 als Kabinettsvorlage dem Parlament den Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung vor, der dem Entwurf Schrages stark ähnelte. Offensichtlicher Unterschied der Regierungsvorlage zu dem anderen Entwurf war die Namensänderung. Die Landesregierung vertrat die Auffassung, daß die Bezeichnung Provinzialverband deswegen abzulehnen sei, weil damit die Vorstellung der ehemaligen preußischen Provinzialverbände verbunden sei. Bei den Landschaftsverbänden handele es sich dagegen um eine Einrichtung, die im Vergleich zu den preußischen Provinzialverbänden wesentliche Unterschiede aufweise. Eine Neuauflage der preußischen Provinzialverbände könne allein deswegen nicht in Frage kommen, weil die Verhältnisse im ehemaligen Land Preußen und in Nordrhein-Westfalen schon von der Größenordnung her nicht vergleichbar seien. Zudem haben sich die Verbände auch in die geplante Verwaltungsreform einzufügen.

Nach langen Beratungen im Kommunalpolitischen Ausschuß und im Plenum des Landtages [14] und zahlreichen Änderungen der Regierungsvorlage wurde die Landschaftsverbandsordnung in der Sitzung des Landtages vom 5./6. Mai 1953 mit großer Mehrheit [15] verabschiedet; in Kraft trat sie am 1. Oktober 1953 [16].

---

14) Einzelheiten bei Enseling, S. 137 ff.

15) Vgl. zu Einzelheiten auch Rudzio, S. 142 f.

16) § 36 LandschaftsverbandsO

§ 10 Landschaftliche Selbstverwaltung im Verwaltungsgefüge Nordrhein-Westfalens - Organisation und Aufbau der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände -

I. Organisation der Landschaftsverbände

1) Bei der Untersuchung der Organisation der Landschaftsverbände ist zunächst deren Gebiet festzustellen [1]. Hier hat der Gesetzgeber in § 3 LandschaftsverbandsO eine klare gesetzliche Regelung dahingehend getroffen, als er das Gebiet der beiden Landschaftsverbände mit dem der jeweiligen Mitgliedskörperschaften identisch erklärte. Damit hat der Gesetzgeber die historisch und natürlich gewachsene Eigenständigkeit der beiden Landesteile Nordrhein und Westfalen anerkannt [2], denn beide Teile sind in einem langen historischen Prozeß unter Herausbildung eines jeweils eigenständigen stammesmäßigen Bewußtseins zu regionalen Einheiten geworden [3].

Insoweit hatte die Provinzeinteilung, die Preußen am Beginn des 19. Jahrhunderts nach Inbesitznahme dieser Gebiete vorgenommen hat, lediglich den Charakter der Bestätigung einer historischen Entwicklung und nicht etwa, wie Vogels zu Unrecht meint [4], einer Neuschaffung, die nunmehr erst etwa 150 Jahre besteht und sich somit ein "westfälisches Stammesbewußtsein" [5] nicht bilden konnte.

---

1) Ausführlich: Leiers, S. 25 ff.
2) S.a. Hoppe, S. 32
3) S.a. sog. Luther-Gutachten, S. 81
4) Vogels, Verwaltungsreform, S. 27
5) Vogels, a.a.O.

Im Gegenteil, das eigenständige Bewußtsein der Zugehörigkeit zu einer Landschaft [6] war unabhängig von der staatlichen Gebietsaufteilung und hat durch die Zuordnung zu den preußischen Provinzen Rheinland und Westfalen lediglich staatliche Anerkennung erfahren.

Diese Regelung ist durch den Gesetzgeber der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbandsordnung übernommen worden.

In diesem Zusammenhang ist auf einen Unterschied hinzuweisen, der durch den Fortfall der Provinzen als staatliche Verwaltungsbezirke eingetreten ist. Während nach der früheren gesetzlichen Regelung die Grenzen des Provinzialverbandes identisch waren mit denen der Provinz, sind für die Grenzen der Landschaftsverbände maßgeblich die Grenzen des Gebietes der Mitgliedskörperschaften.

2) Als Mitglieder der Landschaftsverbände sind in § 1 LandschaftsverbandsO die Landkreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen bestimmt worden.

Damit wird der Verbandscharakter der Landschaftsverbände unterstrichen [7], sie sind Verbände der Mitgliedskörperschaften.

---

6) Zum Begriff der "Landschaft" vgl. Baumeister-Naunin, S. 24 f. (Zuhorn).
Zuhorn grenzt a.a.O. den Begriff "Landschaft" als "volkskörperliche Einheit" vom Begriff des "Territoriums" ab, der dem staatlichen Bereich zuzuordnen sei.

7) Leiers, S. 88, der die gesetzgeberische Hervorhebung des Verbandscharakters auch aus § 7 a LandschaftsverbandsO herleitet.

Die Mitgliedschaft zu den Landschaftsverbänden ergibt sich also aus der Belegenheit der Mitgliedskörperschaft im jeweiligen Gebiet [8].

Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber mit dem Prinzip der sog. Provinzialbürgerschaft gebrochen, das in der Weimarer Republik durch Direktwahl der Mitglieder des Provinziallandtages durch die wahlberechtigten Bürger der Provinz eingeführt worden war. Aus der jetzigen Regelung des § 1 LandschaftsverbandsO wird die Absicht des Gesetzgebers deutlich, eine unmittelbare Beziehung zwischen den Landschaftsverbänden und der Bevölkerung nicht herzustellen [9].

Mit letzter Konsequenz ist dieser Grundsatz allerdings nicht verwirklicht worden, zumal § 4 LandschaftsverbandsO den Bürgern die Inanspruchnahme von Einrichtungen der Landschaftsverbände, etwa im Rahmen der Anstaltsfürsorge, gewährleistet. Hier entstehen unmittelbare Beziehungen zwischen den Landschaftsverbänden und der Bevölkerung.

Diese Ausnahmen berühren jedoch nicht den Grundatz des § 1 LandschaftsverbandsO, daß nur die Landkreise und kreisfreien Städte Mitglieder der Landschaftsverbände sind.

3) Die Organe der Landschaftsverbände sind im wesentlichen denen der Provinzialverbände nachgebildet worden. Es handelt sich dabei um die Landschaftsversammlung, den Landschaftsausschuß und den Direktor des Landschaftsverbandes.

---

8) S.a. Leiers, S. 26

9) S.a. Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 427

Die Landschaftsversammlung wird von den Mitgliedskörperschaften gewählt [10]. Wählbar sind alle Mitglieder der Mitgliedskörperschaften sowie deren Beamte. Gerade durch die Wählbarkeit von Beamten der Mitgliedskörperschaften ist die Chance besonderer Qualifikation der Mitarbeit in den Verbandsorganen gegeben. Zumindest hinsichtlich der kommunalen Aufgaben der Landschaftsverbände [11] dürfte die Mitwirkung von Kommunalbeamten von nicht zu übersehender Bedeutung sein.

Die Landschaftsversammlung tritt mindestens einmal im Jahr zusammen [12]; sie ist ferner einzuberufen, wenn das von mehr als einem Drittel der Mitglieder verlangt wird. Damit hat der Gesetzgeber der Landschaftsversammlung das Selbstversammlungsrecht zuerkannt, das dem Provinziallandtag vorenthalten war [13].

Die Zuständigkeiten der Landschaftsversammlung hat der Gesetzgeber abschließend aufgeführt [14]; die Versammlung selbst kann diesen Katalog weder erweitern noch durch Delegation auf andere Verbandsorgane einschränken [15].

---

10) § 7 a LandschaftsverbandsO

11) Dazu Einzelheiten unten § 1o II

12) § 8 LandschaftsverbandsO

13) Einzelheiten zur Gegenüberstellung der Rechtsverhältnisse der Landschaftsversammlung im Vergleich zum Provinziallandtag bei Leiers, S. 27

14) § 7 LandschaftsverbandsO

15) S.a. Leiers, a.a.O.; Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 449

Die Zuständigkeit bezieht sich im einzelnen auf folgende Geschäfte:

(1) die Aufstellung allgemeiner Grundsätze der Verwaltung,

(2) die Wahl der Mitglieder des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse,

(3) die Wahl des Direktors des Landschaftsverbandes und der Landesräte,

(4) die Aufhebung oder Änderung von Satzungen des Landschaftsverbandes,

(5) die Aufstellung des Haushaltsplanes und den Erlaß der Haushaltssatzung sowie die Aufstellung des Stellenplanes, die Festsetzung der Landschaftsumlage, die Abnahme der Jahresrechnung und die Entlastung [16].

Besondere Bedeutung kommt dem Landschaftsausschuß zu, der im wesentlichen die Aufgabe hat, die Beschlüsse der Landschaftsversammlung vorzubereiten, die Arbeit der Fachausschüsse zu koordinieren und zu kontrollieren sowie die Amtsführung des Direktors des Landschaftsverbandes zu überwachen; darüber hinaus beschließt der Landschaftsausschuß über die Ernennung, Beförderung und Entlassung der Beamten des Landschaftsverbandes, mit Ausnahme des Direktors und der Landesräte [17].

Der Landschaftsausschuß besteht aus dem Vorsitzenden der Landschaftsversammlung und vierzehn weiteren Mitgliedern [18], die aus der Mitte der Landschaftsversammlung zu wählen sind. Im Unterschied zum Provinzialausschuß ist der Direktor des Landschaftsverbandes nicht von Amts wegen Mitglied des Landschaftsausschusses [19].

---

16) § 7 LandschaftsverbandsO; dazu auch Althaus, S. 179 f.

17) § 11 LandschaftsverbandsO

18) § 12 LandschaftsverbandsO

19) Vgl. zu Einzelheiten in der Unterscheidung: Leiers, S. 28

Zur Entlastung des Landschaftsausschusses hat der Gesetzgeber weitere Ausschüsse, sog. Fachausschüsse, vorgeschrieben, deren Konstituierung für den Landschaftsverband zwingend ist.

Dabei handelt es sich um Fachausschüsse für folgende Geschäftsbereiche: Finanzwesen, Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, landschaftliche Kulturpflege, Straßenwesen und Kommunalwirtschaft [20]. Darüber hinaus kann durch Satzung des Landschaftsverbandes die Einrichtung weiterer Fachausschüsse für besondere Geschäftsbereiche vorgesehen werden [21].

Die Fachausschüsse haben die Besonderheit, daß ihnen nicht nur Mitglieder der Landschaftsversammlung angehören müssen, sondern es können auch Bürger zu Mitgliedern gewählt werden, die sich durch besondere Sachkunde oder Verwaltungserfahrung auszeichnen. Jedoch müssen der Vorsitzende eines Fachausschusses und mehr als die Hälfte seiner Mitglieder der Landschaftsversammlung angehören.

---

20) § 13 Abs. 1 LandschaftsverbandsO

21) § 13 Abs. 2 LandschaftsverbandsO
So bestanden z.B. in der dritten Wahlperiode des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe nach dem Tätigkeitsbericht des Landschaftsverbandes von 1964 (S. 35 f.) weitere Fachausschüsse für folgende Aufgaben: Siedlungswesen und Wasserwirtschaft, Landeskultur- und Landesplanung, Hochbauverwaltung des Landschaftsverbandes, Rechnungsprüfung, Landesjugendwohlfahrtsausschuß und ein Sonderausschuß.

Weiterhin kommt den Fachausschüssen lediglich beratende Funktion zu; nur ausnahmsweise kann der Landschaftsausschuß einem Fachausschuß beschließende Funktion übertragen [22].

Ein weiteres Organ des Landschaftsverbandes stellt sich im Amt des Direktors des Landschaftsverbandes dar [23].

Sein Aufgabenbereich besteht im wesentlichen darin, die Beschlüsse des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse vorzubereiten und durchzuführen, die ihm vom Landschaftsausschuß übertragenen Geschäfte und die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen, ferner den Landschaftsverband in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten zu vertreten.

Der Direktor des Landschaftsverbandes nimmt ferner an den Sitzungen der Landschaftsversammlung und des Landschaftsausschusses mit beratender Stimme teil. Darüber hinaus hat er "das Recht und die Pflicht" [24], rechtsverletzende Beschlüsse sowohl der Landschaftsversammlung als auch des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse, sofern ihnen ausnahmsweise [25] Beschlußrecht zusteht, zu beanstanden; die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung.

---

22) Zur Zusammensetzung und Tätigkeit der Fachausschüsse vgl. §§ 13 ff. LandschaftsverbandsO

23) §§ 17 ff. LandschaftsverbandsO

24) Zum Beanstandungsrecht des Direktors des Landschaftsverbandes vgl. näher Althaus, S. 182

25) § 11 Abs. 2 LandschaftsverbandsO

Der Direktor des Landschaftsverbandes wird - ebenso wie die ihm als Ressortleiter beigegebenen Landesräte - für die Dauer von zwölf Jahren gewählt. Seine Wahl bedarf der Bestätigung durch die Landesregierung. Er ist Dienstvorgesetzter aller übrigen Beamten, Angestellten und Arbeiter des Landschaftsverbandes; sein Dienstvorgesetzter ist der Landschaftsausschuß.

II. Aufgaben der Landschaftsverbände

Die Aufgaben der Landschaftsverbände sind ausnahmslos raumbezogen. Entsprechend dem Charakter der Landschaftsverbände als Selbstverwaltungskörperschaften überwiegen die Selbstverwaltungsangelegenheiten im Vergleich zu den staatlichen Auftragsangelegenheiten.

Hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten lassen sich zwei Grundlinien feststellen. Einmal nehmen die Landschaftsverbände solche Aufgaben wahr, die aus der Landschaft selbst erwachsen [26], sich aber auch auf diese beschränken. Diese Angelegenheiten werden auch als originäre landschaftliche Aufgaben bezeichnet [27], die gerade in der Selbstverwaltung der Landschaft ihren "arteigenen Träger" [28] finden; als Beispiel hierfür mag die landschaftliche Kulturpflege gelten.

---

26) Vgl. Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht, S. 238
27) Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 472 f.
28) Zuhorn in Peters, Handbuch, Bd. II, S. 247

Ein anderer Aufgabenbereich an Selbstverwaltungsangelegenheiten befaßt sich mit solchen Angelegenheiten, die das Leistungsvermögen der einzelnen Mitgliedskörperschaft übersteigen [29] oder bei denen ein Bedürfnis nach einheitlicher Wahrnehmung im größeren Raum besteht; auch Gründe der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit können die Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben durch die Verwaltung des Landschaftsverbandes erfordern [30]. Naunin [31] stellt insoweit die "gehobene Benutzungsfrequenz", also einen Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, besonders heraus.

Hinsichtlich dieser Selbstverwaltungsangelegenheiten spricht man vom subsidiären Aufgabenkreis der Landschaftsverbände [32].

Ein weiterer Bereich von Aufgaben ergibt sich für die Landschaftsverbände aus den sog. Auftragsangelegenheiten. Hier obliegt der Landschaftsverbandsverwaltung die Wahrnehmung staatlicher Verwaltungstätigkeit hinsichtlich einzelner Sachbereiche begrenzt auf das Gebiet des einzelnen Landschaftsverbandes.

Unter Anwendung dieser allgemeinen Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber der Landschaftsverbandsordnung in § 5 LandschaftsverbandsO den Wirkungskreis der Landschaftsverbände "enumerativ kontingentiert" [33]. Insoweit hat er mit der Tradition der preußischen Provinzialverbände gebrochen, deren Aufgabenbereich nach dem Prinzip der Universalität gestaltet war [34].

---

29) S.a. Wolff, Bd. II, S. 245

30) Dazu: Naunin, a.a.O.; Berkenhoff, S. 238 f.

31) A.a.O.

32) Vgl. Wolff, a.a.O.; Naunin, a.a.O. und ders., Wiederaufbau, S. 67; Berkenhoff, a.a.O.; Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 429; Leiers, S. 84 f.

33) Berkenhoff, S. 239

34) Einzelheiten dazu bei Leiers, S. 69 ff. m.w.N.

Die Aufgabe des Universalitätsprinzips zugunsten der Enumeration der Aufgaben der Landschaftsverbände in § 5 LandschaftsverbandsO findet seine Rechtfertigung vor allem aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. Nach Art. 28 Abs. 2 GG ist das Universalitätsprinzip lediglich für die Selbstverwaltung der Gemeinden aufrechterhalten worden, wohingegen den Gemeindeverbänden das Recht auf Selbstverwaltung nur im Rahmen des ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereiches garantiert ist [35]. In konsequenter Durchführung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes ist in § 5 LandschaftsverbandsO der Aufgabenbereich der Landschaftsverbände enumerativ normiert worden.

In der rechtlichen Charakterisierung des Wesens der Aufgaben der Landschaftsverbände lassen sich folgende drei Arten der Aufgaben feststellen [36]: pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten und Fremdverwaltungsangelegenheiten [37].

---

35) Vgl. dazu: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28, Anm. 30; v. Mangoldt-Klein, S. 712; Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 474; Wiese, S. 57 f.

36) Dazu Wolff, Bd. II, S. 245 f.; Leiers, S. 84

37) So Wolff, a.a.O.; nach Leiers, S. 84, umfaßt der Aufgabenkatalog der Landschaftsverbände kommunale freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, kommunale Pflichtaufgaben und - im Hinblick auf § 26 Abs. 2 LandschaftsverbandsO - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Nach der Wolff'schen Terminologie - vgl. Bd. I, S. 26 und Bd. III, S. 212 (speziell zur Freiwilligen Erziehungshilfe) - fallen die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit unter die pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landschaftsverbände zählen namentlich die Aufgaben des Landesjugendamtes, des Landesfürsorgeverbandes, der Errichtung und Unterhaltung einer Hauptfürsorgestelle für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene (§ 5 Abs. 1 a S. 1 LandschaftsverbandsO). Weiterhin unterhalten die Landschaftsverbände im Rahmen ihrer pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten fürsorgerische, erzieherische und pflegerische Einrichtungen (§ 5 Abs. 1a S. 3 LandschaftsverbandsO); darüber hinaus obliegt ihnen die Verwaltung und Unterhaltung der Landstraßen (§ 5 Abs. 1 b Ziff. 1 LandschaftsverbandsO) sowie ein Teil der landschaftlichen Kulturpflege, wie z.B. die Denkmalspflege, und die Zahlung der Viehseuchenentschädigung nach § 5 Abs. 1 d Ziff. 3 LandschaftsverbandsO.

Im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten nehmen die Landschaftsverbände weitere Aufgaben der landschaftlichen Kulturpflege war, so die Förderung und Unterhaltung von Museen, Archiven, Theatern und dergl.

Ferner liegen hier wesentliche Aufgaben der Kommunalwirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens bei den Landschaftsverbänden sowie die Trägerschaft von Spezialkrankenhäusern, Heilstätten und Ausbildungsstätten für soziale und sozialpädagogische Berufe. Einen wesentlichen Teil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben stellen die Angelegenheiten dar, bei denen die Landschaftsverbände subsidiär zugunsten ihrer Mitgliedskörperschaften tätig werden. Dazu zählen etwa die Unterhaltung und Verwaltung der Kreisstraßen, soweit sie den Landschaftsverbänden von den Mitgliedskörperschaften übertragen ist.

Bei den Fremdverwaltungsangelegenheiten beschränken sich die Aufgaben der Landschaftsverbände im wesentlichen auf die Verwaltung und Unterhaltung der Bundesfernstraßen und Bundesautobahnen, sowie die Durchführung und Beaufsichtigung der Fürsorgeerziehung nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz.

Wenn man die Aufgaben der Landschaftsverbände unter den Gesichtspunkten der Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, der Jugendwohlfahrt, des Straßenwesens, der Kulturpflege, der Kommunalwirtschaft und des Sozialversicherungswesens zusammenfaßt, so wird man feststellen, daß trotz der Enumeration der Aufgabenbestand im Vergleich zu den preußischen Provinzialverbänden, deren Aufgabenbereich universal war, beide Verbände im wesentlichen die gleichen Aufgaben wahrnehmen [38].

Zwar besteht in der rechtlichen Charakterisierung des Aufgabenbestandes ein erheblicher Unterschied hinsichtlich der Universalität einerseits und der Subsidiarität andererseits. Dieser Unterschied wird tatsächlich jedoch gering, wenn die Summe der übertragenen Einzelzuständigkeiten so groß ist, daß der Aufgabenbestand als "effektiv universal" [39] bezeichnet werden kann.

---

38) S.a. Leiers, S. 84, der in diesem Zusammenhang noch darauf hinweist, daß den Provinzialverbänden durch ihre Vertretung im preußischen Staatsrat auch politisches Gewicht zukam. Auch für Nordrhein-Westfalen war ursprünglich die Einrichtung des Staatsrates geplant, der als Vertretung der Landschaftsverbände den Kontakt zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und dem Gesetzgeber herstellen sollte. In der zweiten Lesung des Entwurfs der Landesverfassung wurde dieser Vorschlag jedoch abgelehnt;
vgl. Enseling, S. 126 ff.

39) Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 429

Ein wesentliches Kennzeichen des derzeitigen Aufgabenbestandes der Landschaftsverbände dürfte darin liegen, daß diese vor allem Aufgaben der leistenden Verwaltung wahrnehmen, wohingegen die ordnende Verwaltung Aufgabe der Regierungspräsidenten ist [40].

Gerade aber die Aufgaben der leistenden Verwaltung verursachen ganz erhebliche Kosten. Es ist daher im Überblick die Frage der Finanzierung der Aufgaben der Landschaftsverbände darzustellen.

Im Prinzip stellt sich die Finanzierung der Landschaftsverbände noch wie die der preußischen Provinzialverbände dar; d.h. es stehen drei Arten von Einnahmen zur Verfügung: die staatlichen Finanzzuweisungen, eigene Einnahmen der Landschaftsverbände und Umlagen, die von den Mitgliedskörperschaften erhoben werden [41].

Bei der ersten Gruppe der Einnahmen sind die allgemeinen staatlichen Finanzzuweisungen, die den früheren Dotationen entsprechen, von den zweckgebundenen staatlichen Finanzzuweisungen, die der Finanzierung bestimmter, vom Staat in Auftrag gegebener Angelegenheiten dienen, zu unterscheiden.

Auch die Gruppe der eigenen Einnahmen der Landschaftsverbände wird in zwei Einnahmequellen unterteilt. Der quantitativ größere Anteil entfällt dabei auf die Gebühren und Beiträge für die Benutzung von Einrichtungen der Landschaftsverbände.

---

40) S.a. Sachverständigengutachten, Teil C, S. 83; vgl. Althaus, S. 177

41) Vgl. dazu Naunin in Peters, Handbuch, Bd. III, S. 379; Wolff, Bd. II, S. 276 f.; Leiers, S. 89

Nach der Aufhebung des § 23 LandschaftsverbandsO [42] werden die Gebühren und Beiträge nach Maßgabe der entsprechenden Vorschriften des nordrhein-westfälischen Kommunalabgabengesetzes erhoben [43]. Rechtsgrundlage einer Beitrags- oder Gebührenerhebung muß stets eine Satzung des Landschaftsverbandes sein [44].

Die zweite eigene Einnahmenquelle der Landschaftsverbände ergibt sich aus deren allgemeinem Kapital- und Grundvermögen. Dazu zählen u.a. die Beteiligung an Banken, Energie- und Verkehrsunternehmen sowie anderen rechtlich selbständigen wirtschaftlichen Unternehmen. Im Vergleich zu den anderen Einnahmen der Landschaftsverbände ist diese Art der eigenen Einnahmen von untergeordneter Bedeutung [45].

Sofern die bereits erwähnten Einnahmen zur Deckung und Finanzierung der Aufgaben der Landschaftsverbände nicht ausreichen, wird von den Mitgliedkörperschaften eine sog. Landschaftsumlage erhoben [46]. Von dieser weiteren Finanzquelle machen die Landschaftsverbände angesichts der Steigerung ihres Ausgabevolumens, das durch die anderen Einnahmen nicht gedeckt werden kann, allerdings regelmäßig Gebrauch [47].

---

42) Vgl. § 26 Abs. 2 Ziff. 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 21. Oktober 1969

43) Vgl. z.B. §§ 1, 4, 6, 8 KAG

44) Vgl. § 2 Abs. 1 KAG

45) Vgl. Naunin in Peters, Handbuch, Bd. III, S. 379

46) § 24 LandschaftsverbandsO

47) Als Beispiel für die Steigerung des Ausgabevolumens des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe mögen folgende Zahlen gelten: während noch 1960 die Gesamtausgaben (in Mill.) 467,0 betrugen, waren sie bereits 1964 auf 1.223,9 gestiegen; das entspricht einer Steigerung um fast das Dreifache.
Vgl. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Tätigkeitsbericht 1960 - 1964, S. 71

III. Staatsaufsicht über die Landschaftsverbände

Hinsichtlich der Aufsicht des Staates über die Tätigkeit der Landschaftsverbände ist zwischen deren Selbstverwaltungsangelegenheiten und den Fremdverwaltungsangelegenheiten zu unterscheiden [48].

Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten unterstehen die Landschaftsverbände der Rechtsaufsicht des Innenministers [49], sie erstreckt sich lediglich auf die Prüfung, ob die Landschaftsverbände im Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden.

Die Aufsicht des Staates in bezug auf die Fremdverwaltungsangelegenheiten besteht jedoch in einer Sonderaufsicht [50], d.h. einer Fachaufsicht des jeweils zuständigen Ministers.

Die einzelnen dem Staat zustehenden Aufsichtsrechte sind in §§ 27 ff.LandschaftsverbandsO geregelt. Dazu gehört namentlich das Recht der Aufsichtsbehörde, sich jederzeit über die Angelegenheiten der Landschaftsverbände zu unterrichten [51]. Ferner kann der Direktor des Landschaftsverbandes angewiesen werden, Beschlüsse der übrigen Organe zu beanstanden; bleibt die Beanstandung erfolglos, so kann die Aufsichtsbehörde die beanstandeten Beschlüsse aufheben.

---

48) S.a. Wolff, Bd. II, S. 247; allgemein zur Staatsaufsicht der Selbstverwaltungskörperschaften: Elleringmann, Begriff und Wesen, S. 36

49) § 26 Abs. 1 LandschaftsverbandsO spricht insoweit von einer "allgemeinen Aufsicht".

50) § 26 Abs. 2 LandschaftsverbandsO

51) § 27 LandschaftsverbandsO

Die inhaltlich gleiche Regelung gilt für Anordnungen des Direktors des Landschaftsverbandes; hier erfolgt die Beanstandung gegenüber dem Landschaftsausschuß [52]. Weiterhin kann die Aufsichtsbehörde die Durchführung von Aufgaben der Landschaftsverbände im Falle der Weigerung anordnen, soweit sie zur Durchführung verpflichtet sind; im Falle weiteren weigerlichen Verhaltens steht der Aufsichtsbehörde das Recht der Ersatzvornahme zu [53]. Gegen alle Maßnahmen der Aufsichtsbehörde können die Landschaftsverbände im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens vorgehen [54].

Auffallend ist, daß die Regelung der Staatsaufsicht in der Landschaftsverbandsordnung den entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung gleicht [55]. Für die Landschaftsverbände gilt lediglich die Besonderheit, daß die Aufsichtsbehörde weder Beauftragte bestellen noch die bürgerschaftlichen Organe auflösen kann [56].

---

52) § 28 LandschaftsverbandsO

53) § 29 LandschaftsverbandsO

54) § 30 LandschaftsverbandsO

55) Vgl. §§ 106 ff. GO NW. Auch die KreisO NW (§ 46) verweist auf die Vorschriften der GO über die Staatsaufsicht.

56) Vgl. Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 480; Gönnenwein, S. 429

§ 11 Rechtsnatur und verfassungsrechtliche Sicherung der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen

I. Rechtsnatur der Landschaftsverbände - Wesen und Merkmale der Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband -

1) Bei der Erörterung der Rechtsnatur der Landschaftsverbände werden häufig die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband [1] gleichermaßen gebraucht [2]. Damit ist allerdings die Gefahr verbunden, beide Begriffe durch das unsystematische Nebeneinander des Gebrauchs zu verwässern. Beide Begriffe sind streng voneinander zu trennen.

---

1) Mit dem Begriff "Gemeindeverband" werden in der modernen Literatur auch jene öffentlich-rechtlichen Körperschaften bezeichnet, die die ältere Literatur "höhere Kommunalverbände" genannt hat. Man wird heute von der Identität beider Begriffe ausgehen müssen; vgl. Gönnenwein, S. 377 f. Während die ältere Literatur ausnahmslos von "höheren Kommunalverbänden" sprach, vgl. z.B.: Fleiner, Institutionen, S. 99; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 355; ders., Staatsrecht, Bd. I, S. 157; G. Jellinek, Staatslehre, S. 403; Schoen, S. 13, 15 f., wird der Begriff heute nur noch selten gebraucht. Aus der modernen Literatur mag als Beispiel dienen: Fonk, S. 77.

2) Vgl. dazu: Leiers, S. 86 ff.

Es wird die Ansicht vertreten [3], daß die Unterscheidung nach verwaltungspolitischen Kriterien einerseits und verwaltungsrechtlichen andererseits vorzunehmen sei. Danach soll der Begriff der Gebietskörperschaft verwaltungsrechtlicher Natur sein, während der Begriff Gemeindeverband verwaltungspolitischer Art sein soll.

Diese Abgrenzungsmerkmale scheinen dem Wesen beider Begriffe nicht gerecht zu werden; es ist nicht ersichtlich, weshalb etwa der Gemeindeverband kein Rechtsbegriff, sondern ein solcher lediglich verwaltungspolitischer Natur sein soll. Vielmehr wird man den Gemeindeverband als kommunalrechtlichen Begriff auffassen müssen [4]. Das ergibt sich auch aus der Analyse des Wortes "Gemeindeverband". Hier ist eine Bezeichnung gefunden worden, die zwei Rechtsbegriffe, nämlich den der "Gemeinde" und den des "Verbandes" zu einem Begriff miteinander verbindet [5].

Der Ansatzpunkt für die Trennung der Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband liegt vielmehr in der unterschiedlichen Bezeichnung von Organisationsmerkmalen ein und desselben Rechtsbegriffes, nämlich der öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

---

3) Becker in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 98; Knaut, S. 88 (erläutert am Beispiel der preußischen Provinzialverbände)

4) S.a. Wagener, Städte im Landkreis, S. 201

5) Vgl. Wagener, a.a.O.

Während die Gebietskörperschaft den örtlichen Wirkungskreis von Verwaltungsorganen in Anwendung des Territorialsystems [6] bezeichnet, bezieht sich der Begriff Gemeindeverband auf die "Bedingungen der Mitgliedschaft" [7] zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Gemeinsam ist beiden Begriffen die Basis der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, also "der zur juristischen Person erhobenen Personenmehrheit" [8], die eine rechtliche Organisationseinheit auf personeller Grundlage, unabhängig vom Wechsel der Mitglieder [9], bildet.

2) Als besondere Merkmale der Gebietskörperschaften zur Abgrenzung gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden häufig die Universalität des Wirkungskreises (Allzuständigkeit) und die Totalität (Gebietshoheit) aufgeführt [10].

---

6) Dazu Merkl, S. 321

7) Wolff, Bd. II, S. 161; vgl. auch Forsthoff, Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 577 ff.

8) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 173

9) S.a. Wolff, Bd. II, S. 7 u. S. 157; Turegg-Kraus, S. 86; vgl. auch Forsthoff, Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 404 f. mit erschöpfender Darstellung der Entwicklung des Begriffes der öffentlich-rechtlichen Körperschaft unter Abgrenzung zur öffentlich-rechtlichen Anstalt und Stiftung.
Vgl. auch für die ältere Literatur: G. Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 183, und System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 265 f.

10) Vgl. etwa Becker in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 124 f.; Althaus, S. 177; Elleringmann, S. 65 f.; u.a.
In der Literatur wird der Begriff Totalität teilweise mit dem der Universalität gleichgesetzt, vgl. z.B. Jeserich, S. 13.
Vorliegend wird jedoch in Anlehnung an die Terminologie bei Wolff (Bd. II, S. 21) der Begriff der Totalität i.S.d. Gebietshoheit verwendet, Universalität hingegen lediglich i.S.d. Allzuständigkeit.

Die Interpretation des Begriffes Gebietskörperschaft führt jedoch nicht zwingend zu dem Schluß, daß der Grundsatz der Universalität notwendige Voraussetzung für das Vorliegen einer Gebietskörperschaft sein muß. Aus der Bezeichnung ergibt sich zunächst nur, daß die Gebietskörperschaftlichkeit sich auf die Mitgliedschaft natürlicher oder juristischer Personen erstreckt, die in einem bestimmten Gebiet ihren Wohnsitz oder Sitz haben [11]. Voraussetzung für das Vorliegen einer Gebietskörperschaft kann also nicht etwa der ihnen zugewiesene Aufgabenkreis sein, sondern nur die mitgliedschaftliche Organisation [12]. Im übrigen darf der Grundsatz der Universalität nicht überbewertet werden.

Die Verwaltungspraxis hat ergeben, daß dort, wo unbestreitbar das Universalitätsprinzip gilt, nämlich bei den Gemeinden, die Vermehrung der Verwaltungsaufgaben nicht in Anwendung des Universalitätsprinzips erfolgte, sondern durch die Zuweisung staatlicher Auftragsangelegenheiten [13]. Der Grundsatz der Universalität besagt letztlich nicht mehr, als daß die so ausgestatteten Verwaltungskörperschaften die Möglichkeit der Übernahme neuer Aufgaben haben.

---

11) S.a. Wolff, Bd. II, S. 161

12) Eingehend Hoppe, S. 24 und 32 ff.

13) Vgl. Thieme, S. 123

Daß die Aufgabenvermehrung nicht auf diese Weise, sondern kraft staatlichen Auftrages eintrat, ist auf die starke Erweiterung der Aufgaben der leistenden Verwaltung und der damit verbundenen finanziellen Verflechtung der Gemeinden mit dem Staat zurückzuführen [14]. Wenn aber das Universalitätsprinzip kein Wesensmerkmal der Gebietskörperschaftlichkeit ist, sondern allein die mitgliedschaftliche Organisation den Ausschlag gibt, wird man die Bestimmung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft als Gebietskörperschaft nicht von der Quantität ihres Aufgabenbereiches abhängig machen können [15]; Universalität ist daher nicht als Voraussetzung der Gebietskörperschaftlichkeit anzunehmen.

---

14) Daraus ergeben sich naturgemäß Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung, die damit der Einflußnahme des Staates ausgesetzt wird. Auf diesen Gesichtspunkt weisen zu Recht hin: Bertram, S. 61 und 185 ff.; Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 67; - Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, S. 3 ff., weist schon für die Weimarer Zeit auf dieses Problem hin.

15) Im Ergebnis ebenso: Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 474; Hoppe, S. 32 f.; Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 429 ff.; Wolff, Bd. II, S. 162

Einer anderen Betrachtungsweise unterliegt allerdings das Merkmal der Totalität, d.h. der Gebietshoheit. Totalität besagt nichts anderes [16], als die allerfassende örtliche Zuständigkeit einer Gebietskörperschaft hinsichtlich aller sich in ihrem Gebiet aufhaltenden Personen. Gerade diese allerfassende Zuständigkeit ist aber kennzeichnend für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen wie für den Staat; die Zuordnung einer Person zur Körperschaft orientiert sich hier an ihrem konkreten Aufenthalt und begründet damit die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungseinheit [17].

Nach alldem läßt sich die Gebietskörperschaft definieren als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Herrschaftsgewalt sich auf ein bestimmtes Gebiet erstreckt, deren Mitgliedschaft sich aus dem Wohnsitz (natürliche Personen) oder Sitz (juristische Personen) innerhalb dieses Gebietes ergibt und die mit allerfassender örtlicher Zuständigkeit [18] ausgestattet ist [19].

---

16) Vgl. Wolff, Bd. II, S. 21 und 162

17) S.a. Wolff, a.a.O.; Hoppe, S. 24

18) Gebietshoheit = Totalität (s.o.)

19) Vgl. Wolff, Bd. II, S. 161; Hoppe, S. 24; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 355; G. Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 183; Peters, Verwaltungsrecht, S. 51 u. 111 ff.; Turegg-Kraus, S. 86 f.

3) Der Begriff "Gemeindeverband" ist ebenfalls in der Literatur nicht unumstritten. Die Auffassungen reichen von der recht allgemein gehaltenen Formulierung, daß als Gemeindeverbände alle gebietlich über der Ortsgemeinde stehenden kommunalen Körperschaften anzusehen sind [20], bis hin zu der Forderung, daß der Begriff "Gemeindeverband" Gebietshoheit und Allseitigkeit des Wirkungskreises voraussetzt [21].

Zunächst ist davon auszugehen, daß der Gemeindeverband in der Tat oberhalb der Einzelgemeinde eine "flächenhafte Einheit" [22] darstellt. Damit ist bereits ausgesagt, daß als Gemeindeverbände die Ortsgemeinden nicht in Frage kommen können [23]. Eines der Hauptmerkmale des Gemeindeverbandes ist gerade die sich schon aus dem Wort ergebende Verbandseigenschaft, die sich in der Zusammensetzung aus mehreren öffentlich-rechtlichen Kommunalkörperschaften äußert, die selbst Gebietskörperschaften sind.

---

20) So Gönnenwein, S. 377

21) So Becker in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 124

22) Köttgen, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, S. 70

23) S.a. Hoppe, S. 38; von Unruh, S. 215; anders die ältere Literatur (vgl. z.B. Schoen, S. 15 f.), die auch die Ortsgemeinde als Kommunalverband einordnete; ähnlich noch Peters, Verwaltungsrecht, S. 325, der von höheren und niederen Gemeindeverbänden spricht. Mit den letzteren sind die Ortsgemeinden gemeint.

Nach der Art der Mitgliedschaft zum Gemeindeverband sind die Gemeindeverbände im engeren Sinne von denen im weiteren Sinne zu unterscheiden [24]. Von Gemeindeverbänden im engeren Sinne spricht man, wenn die Mitglieder des Verbandes selbst kommunale Körperschaften sind. Unter Gemeindeverbänden im weiteren Sinne sind solche zu verstehen, deren Mitglieder die im Verbandsbereich lebenden Bürger sind [25].

Hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit der Gemeindeverbände ist festzustellen, daß die Universalität des Wirkungskreises nicht als Voraussetzung der Gemeindeverbandseigenschaft anzusehen ist [26], sondern diese bereits dann vorliegt, wenn die enumerative Aufzählung der Einzelzuständigkeiten zur "effektiven Universalität" [27] neigt. Sofern diese Voraussetzung der "effektiv generellen" Zuständigkeit gegeben ist, kann somit auf das Merkmal der Universalität verzichtet werden [28].

---

24) Dazu Wolff, Bd. II, S. 174; von Unruh, S. 208

25) Dazu zählen etwa die Landkreise; vgl. Wolff, a.a.O., mit weiteren Nachweisen

26) A.A. Becker in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 124 (s.o.)

27) Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 429; Hoppe, S. 113, spricht von der "effektiv generellen" Zuständigkeit. Dazu auch Leiers, S. 85

28) S.a. Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 474

Für die Zuerkennung der Gemeindeverbandseigenschaft ist darüber hinaus begriffsnotwendig, daß der Gemeindeverband erforderliches Glied in der Verwaltungsstruktur des Staates ist und zu den kommunalen Mitgliedskörperschaften in Beziehung steht. Der letztere Gesichtspunkt hat im wesentlichen Bedeutung für die annähernde Übereinstimmung der Verwaltungsorgane des Gemeindeverbandes im Vergleich zu seinen Mitgliedskörperschaften [29].

Unter Berücksichtigung der aufgeführten Merkmale läßt sich der Gemeindeverband definieren als eine aus Selbstverwaltungskörperschaften zusammengesetzte Körperschaft mit effektiv generellem Wirkungskreis [30] [31], der erforderliches Glied in der Verwaltungsstruktur des Staates ist und dessen "Organfunktionen" [32] denen der kommunalen Mitgliedskörperschaften angeglichen sind [33].

---

29) Naunin (in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 476) stellt insoweit auf die "Dreiteilung der Organfunktionen" ab, d.h. Willensbildung durch bürgerschaftliches Vertretungsorgan, Beschlüsse zur allgemeinen Verwaltung durch bürgerschaftlichen Ausschuß und Verwaltungsvollzug einschließlich der laufenden Geschäfte durch hauptamtliche Kräfte.

30) D.h. effektiver Universalität

31) Durch diese Formulierung wird gleichzeitig die Abgrenzung zum Zweckverband vorgenommen, dessen Aufgabenbereich durch Einzigartigkeit gekennzeichnet ist; vgl. dazu Seydel, S. 11 und Hoppe, S. 64.

32) Naunin, a.a.O.; s.a. Salzwedel in Loschelder-Salzwedel, S. 299 f.

33) In der Literatur wird überwiegend gleichzeitig die Gebietskörperschaftlichkeit der Gemeindeverbände hervorgehoben; so z.B. Schoen, S. 13; Turegg-Kraus, S. 87; Naunin, a.a.O., S. 474; Wolff, Bd. II, S. 174; Hoppe, S. 23; Wagener, Gemeindeverbandsrecht, S. 430; ders., Städte im Landkreis, S. 203; Seydel, S. 15.

4) Unter Zugrundelegung der hier erarbeiteten Definitionen der Gebietskörperschaft und des Gemeindeverbandes ist deren Anwendbarkeit auf die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände zu untersuchen. Zunächst fällt bei einem Vergleich der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsgesetze auf, daß, im Gegensatz zur Landschaftsverbandsordnung, in der Kreisordnung und der Gemeindeordnung für die jeweiligen Körperschaften, also die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Landkreise, deren Gebietskörperschaftlichkeit normiert ist [34]; den Landkreisen ist darüber hinaus kraft Gesetzes die Eigenschaft von Gemeindeverbänden verliehen worden [35].

Entsprechende Regelungen sind in der Landschaftsverbandsordnung nicht vorhanden. Daraus jedoch den Schluß zu ziehen, die Landschaftsverbände seien ihrer Rechtsnatur nach weder Gebietskörperschaften noch Gemeindeverbände, wäre voreilig.

Der Gesetzgeber hat die Landschaftsverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe gestaltet [36]. Als Mitgliedskörperschaften sind die zum Land Nordrhein-Westfalen gehörenden Landkreise und kreisfreien Städte benannt worden [37]; die Mitgliedschaft zum Landschaftsverband richtet sich somit nach dem Sitz der Mitgliedskörperschaft in einem bestimmten Gebiet.

---

34) § 1 Abs. 2 GO NW, § 1 Abs. 2 KreisO NW; vgl. auch § 1 Abs. 1 AmtsO NW

35) § 1 Abs. 2 KreisO NW; zum Problem der Gemeindeverbandseigenschaft der Landschaftsverbände vgl. u.a. Leiers, S. 86 ff.

36) § 2 LandschaftsverbandsO

37) § 1 LandschaftsverbandsO

Damit sind die in der oben gegebenen Definition der Gebietskörperschaft [38] aufgezählten Voraussetzungen der Gebietskörperschaftlichkeit mit Ausnahme des Problems der Gebietshoheit erfüllt.

Bedenken gegen die Gebietshoheit der Landschaftsverbände können sich allein aus der Tatsache ergeben, daß der Gesetzgeber die Landschaftsverbände - im Gegensatz zu den preußischen Provinzialverbänden - [39] der sachlichen Zuständigkeit nach nicht unter dem Gesichtspunkt der Universalität ausgestattet hat, sondern die Aufgaben der Landschaftsverbände in § 5 LandschaftsverbandsO enumerativ aufgezählt hat.

Im Schrifttum wird aus dieser Tatsache teilweise der Schluß gezogen, der Gesetzgeber habe sich hiermit gegen die Gebietskörperschaftlichkeit der Landschaftsverbände ausgesprochen [40]. Diese Auffassung übersieht jedoch, daß den Landschaftsverbänden für die in § 5 LandschaftsverbandsO enumerativ aufgeführten überregionalen Aufgaben Allgemeinzuständigkeit zusteht; sie haben wegen des Enumerationsprinzips einen effektiv generellen Wirkungskreis.

---

38) S.o. § 11 I 3

39) Vgl. die Gegenüberstellung der Aufgaben der preußischen Provinzialverbände und der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände bei Leiers, S. 85

40) Vgl. Becker in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 129; Odenbreit-Hensel, S. 182; Köttgen in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 363 f.; Althaus, S. 7 f.

Da das Universalitätsprinzip aber nicht Voraussetzung der Gebietskörperschaftlichkeit ist [41], spricht sein Fehlen nicht gegen die Rechtsnatur der Landschaftsverbände als Gebietskörperschaften; sie sind daher als Gebietskörperschaften anzusehen [42]. Auch die Gemeindeverbandseigenschaft der Landschaftsverbände läßt sich schwerlich bestreiten [43]. Wenn auch der Gesetzgeber den Landschaftsverbänden nicht verbal die Gemeindeverbandseigenschaft verliehen hat, so hat er ihnen doch ausdrücklich Verbandscharakter und Selbstverwaltungskörperschaftlichkeit eingeräumt [44].

---

41) Vgl. im einzelnen die Begründung unter § 11 I 2 mit eingehender Darstellung der Literatur

42) S.a. Hoppe, S. 32 f.; Salzwedel in Loschelder-Salzwedel, S. 299; Leiers, S. 85; Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 474; Wolff, Bd. II, S. 161

43) A.A. Köttgen in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 363 f.; vgl. auch die Gegenüberstellung der gegensätzlichen Auffassungen bei Wimmer, NJW 1964, S. 1654 ff. (hier: S. 1657)

44) S.a. § 2 LandschaftsverbandsO

Die in § 5 LandschaftsverbandsO enumerativ aufgeführten Aufgaben verleihen den Landschaftsverbänden auch einen effektiv generellen Wirkungsbereich [45]. Zudem sind die Landschaftsverbände auch erforderliches Glied in der kommunalen Verwaltungsstruktur Nordrhein-Westfalens, wie sich aus der tatsächlich vorhandenen Organisation der kommunalen Körperschaften ergibt. Die Landschaftsverbände erfüllen auch die weitere Voraussetzung der Gemeindeverbandseigenschaft, nämlich die organisatorische Bindung an die Mitgliedskörperschaften.

---

45) Der Begriff des effektiv generellen Wirkungsbereiches wird in der Literatur auch gelegentlich als "subsidiäre Universalität" gekennzeichnet; vgl. z.B. Kottenberg, S. 62, der, anders als die hier verwendete Argumentation, aber im Ergebnis übereinstimmend, nicht die Summe der Einzelzuständigkeiten, die zur Anerkennung der effektiven Universalität oder des effektiv generellen Wirkungsbereiches führen, zugrunde legt, sondern unter Berufung auf Zuhorn (Gemeindeverfassung, S. 38) folgert, daß, wenn den Gemeinden die Universalität des Aufgabenbereiches zukommt, schon "rein logisch" die Gemeindeverbände nur noch nach dem Grundsatz der subsidiären Universalität ausgestattet sein können. Vgl. auch Hambusch, DVBL 1968, S. 836

Das ergibt sich einmal durch die innere Verfassung der Landschaftsverbände, die der Kreisverfassung ähnlich gestaltet ist [46]. Zum anderen ergibt sich die organisatorische Bindung aus der Tatsache, daß die Mitglieder der Landschaftsversammlung von den Mitgliedskörperschaften gewählt werden [47].

Die Landschaftsverbände erfüllen somit alle Voraussetzungen der Gemeindeverbände und sind daher als solche zu bezeichnen. Es ist also nicht entscheidend, daß der Gesetzgeber die Landschaftsverbände nicht als Gemeindeverbände bezeichnet hat, sondern deren rechtliche Ausgestaltung [48] führt zur Anerkennung der Gemeindeverbandseigenschaft.

---

46) Salzwedel spricht von einer "trialistischen" Verfassung; s. Loschelder-Salzwedel, S. 299

47) § 7 a LandschaftsverbandsO

48) Vgl. auch Naunin in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 475

II. Die verfassungsrechtliche Sicherung der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen

Bei der Frage nach der verfassungsrechtlichen Sicherung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände hat sich die Untersuchung auf zwei Bereiche zu konzentrieren: einmal wird die kommunale Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt und zum anderen garantiert Art. 78 Landesverfassung NW den nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung.

Eine eingehende Untersuchung der angeschnittenen Problematik ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, es kann sich hier lediglich um einen Überblick handeln [49].

1) Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände wird durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet.

Für die vorliegende Untersuchung ist lediglich die Frage von Bedeutung, ob die Landschaftsverbände in ihrer Eigenschaft als Gemeindeverbände durch Art. 28 Abs. 2 GG bundesverfassungsrechtlich geschützt sind und inwieweit das Recht der Selbstverwaltung durch den Verfassungsgeber gewährleistet wird.

Zum letzteren ist mit der h.M. davon auszugehen, daß die Selbstverwaltung als "Einrichtung" geschützt wird.

---

49) Eingehend zum Problem der verfassungsrechtlichen Sicherung der Landschaftsverbände: Rolf Wiese, "Die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Gemeindeverbänden als Rechtseinrichtung in Nordrhein-Westfalen", Jur. Diss. Münster 1971

Es handelt sich insoweit um eine institutionelle Garantie [50] der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände [51].

---

50) Vgl. zu diesem von Carl Schmitt entwickelten Begriff etwa: Schmitt, Verfassungslehre, S. 170 ff.; der die Lehre von der institutionellen Garantie u.a. an der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung entwickelt hat. Dazu ferner: Schmitt in Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, S. 595; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, S. 583. - Vgl. auch die kritischen Bemerkungen zum Begriff der institutionellen Garantien bei Koellreutter, S. 31 f.
Die Lehre von der institutionellen Garantie verdrängte die in der älteren Literatur des ausgehenden 19. Jahrhunderts vertretene Auffassung, daß die Selbstverwaltung ein Grundrecht sei. Diese Auffassung beruht auf der in der belgischen Verfassung erstmals konzipierten pouvoir municipal, die auch die Frankfurter Reichsverfassung von 1848 (§ 184) beeinflußte; vgl. im einzelnen: Heffter, S. 293; Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 224 ff.; Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, S. 79.
Noch Apelt bezeichnet (S. 351) entgegen der allg. Ansicht die Selbstverwaltung als Grundrecht der Kommunalkörperschaften.

51) Statt vieler: v. Mangoldt-Klein, Bd. I, S. 705 f.; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28 Anm. 24 ff.; Maunz, Staatsrecht, S. 107 f.; Menger, VerwArch. 1959 (Bd. 50), S. 271 ff. (hier: S. 283)

Das bedeutet, daß die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als solche in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet werden darf [52], der "Organisationstypus" [53] der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände muß erhalten bleiben.

Hinsichtlich der hier interssierenden Gemeindeverbände wird aber durch Art. 28 GG nichts über den von der Verfassung gemeinten Typus des Gemeindeverbandes gesagt. Es ist daher im Wege der Verfassungsinterpretation zu ermitteln, ob die Gemeindeverbände schlechthin oder nur bestimmte Arten der Institutionsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG unterliegen.

Ansatzpunkt der Interpretation muß eine Bestandsaufnahme der bei Erlaß des Grundgesetzes vorhandenen Gemeindeverbände sein. Insoweit weist Wiese [54] zutreffend darauf hin, daß zu diesem Zeitpunkt lediglich die Landkreise einheitlich vorhandene Gemeindeverbände im Geltungsbereich des Grundgesetzes waren; alle anderen Typen der Gemeindeverbände waren nur in einzelnen Bundesländern existent, etwa die Provinzialverbände in Nordrhein-Westfalen.

---

52) Vgl. die in der vorstehenden Anmerkung angegebene Literatur sowie: Henrichs, DVBL 1954, S. 728 ff. (hier: S. 730).
Kritisch zur Terminologie "Wesensgehalt" wegen Art. 19 Abs. 2 GG: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28 Anm. 32

53) Forsthoff, Öffentliche Körperschaft, S. 105

54) S. 55

Unter dem Gesichtspunkt der dem Grundgesetz immanenten Homogenität [55] wird man hinsichtlich der kommunalen Verwaltungsorganisation in den Ländern davon auszugehen haben, daß zum Kern der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG nur die Landkreise zählen [56]; andere Gemeindeverbände, wie etwa die Landschaftsverbände, unterliegen daher nicht dem bundesverfassungsrechtlichen Schutz der Selbstverwaltungsgarantie.

Eine andere Auffassung, die aber im Hinblick auf die hier zu untersuchende Problematik der bundesverfassungsrechtlichen Sicherung der Landschaftsverbände zu einem ähnlichen Ergebnis führt, wird von Stern [57] vertreten.

Nach dieser Ansicht wird durch die Institutionsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG nur die Rechts- und Organisationsform Gemeindeverband als solche geschützt, nicht aber bestimmte Typen der Gemeindeverbände. Es genügt daher, wenn in den Bundesländern überhaupt Gemeindeverbände existieren, gleich welcher Art.

---

55) Dazu: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28 Anm. 2; Hesse, S. 36, spricht von dem Erfordernis der Homogenität der "Regelung der staatlichen Organisation"

56) S.a. Wiese, S. 55; im Ergebnis ebenso: Schnur, Grundgesetz, Landesverfassung und "höhere Gemeindeverbände", DÖV 1965, S. 114 f.

57) Bonner Kommentar, Art. 28 Rdnr. 78

Dieser Auffassung zufolge sind die Landschaftsverbände ebenfalls nicht durch die Institutionsgarantie des Art. 28 geschützt [58]. Diese Auffassung verbietet es aber andererseits dem Landesgesetzgeber auch nicht, weitere Selbstverwaltungsgarantien innerhalb der kommunalen Organisation zu gewähren; hinsichtlich der Einrichtung einer mehrstufigen Selbstverwaltungsorganisationsstruktur kommt der Landesgesetzgebung durchaus ein Entschließungspielraum zu [59].

Als Ergebnis ist jedenfalls festzustellen, daß die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände nicht der bundesverfassungsrechtlichen Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG unterliegen [60].

---

58) Weitergehend noch Köttgen in Peters, Handbuch, Bd. I, S. 191, der Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG lediglich für eine Ermächtigungsnorm zugunsten der einzelnen Landesgesetzgeber auffaßt, überhaupt Gemeindeverbände einzurichten. Wie hier auch: Sachverständigengutachten C, S. 79

59) Vgl. Leiers, S. 139; Schöne DÖV 1950, S. 97 ff. (hier: S. 99/100); Eckert, S. 44

60) A.A. Naunin (Minderheitsvotum) in Sachverständigengutachten (S. 79), der zwar auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände als institutionelle Garantie auffaßt, aber - unter Außerachtlassung des Homogenitätsgesichtspunktes - die Landschaftsverbände als vom Grundgesetz vorgefundene Gemeindeverbände institutionell garantiert sieht.

2) Eine andere Wertung des verfassungsrechtlichen Schutzes der Landschaftsverbände könnte die Auslegung des Art. 78 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LV NW) gebieten.

Nach Art. 78 LV NW haben die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe und sind, sofern die Gesetze nichts anderes vorschreiben, in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung.

Art. 1 LV NW schreibt vor, daß das Land in Gemeinden und Gemeindeverbände zu gliedern ist. Damit wird aber keine Aussage darüber getroffen, welche Typen von Gemeindeverbänden der Verfassungsgeber vorgesehen hat; ein landesverfassungsrechtlicher Schutz des Gemeindeverbandstypus Landschaftsverband ergibt sich somit nicht ohne weiteres.

Es ist daher wieder im Wege der Verfassungsinterpretation zu ermitteln, ob die Landschaftsverbände unter den Begriff der Gemeindeverbände des Art. 78 LV NW fallen.

Dabei kann nicht schon auf das formale Argument abgestellt werden, daß die Landschaftsverbände allein deswegen nicht durch Art. 78 LV NW geschützt werden, weil bei Inkrafttreten der Landesverfassung der Typus Landschaftsverband noch nicht vorhanden war [61]. Diese Auffassung setzt sich über die Tatsache hinweg, daß auf der Selbstverwaltungsebene der Landschaftsverbände bereits die Provinzialverbände vorhanden waren [62]; wenn auch - im Gegensatz zu Westfalen - die provinziale Selbstverwaltung des späteren Landschaftsverbandes Rheinland faktisch zum Erliegen gekommen war, bestand sie doch in rechtlicher Hinsicht fort.

---

61) So aber Althaus, S. 7 f.

62) S.o. § 10

Wortlaut und Sinn des Art. 78 LV NW lassen erkennen, daß das den - hier nur interessierenden - Gemeindeverbänden eingeräumte Selbstverwaltungsrecht seinem rechtlichen Wesen nach als institutionelle Garantie aufzufassen ist [63], denn Schutzobjekt der Verfassungsnorm sind nicht subjektive Rechte einzelner kommunaler Körperschaften, sondern der Bestand der Rechtseinrichtung Gemeindeverband als solcher.

Daraus ergibt sich aber keineswegs, daß alle bei Erlaß der Verfassung vorgefundenen Gemeindeverbände als durch Art. 78 LV NW geschützt angesehen werden müssen.

---

63) S.a. Berkenhoff, S. 27, der von einer "räumlichen Institutionalisierung" spricht.
Anders jedoch Leiers, S. 143, nach dessen Auffassung Art. 78 LV NW im Vergleich zu Art. 28 GG ein Mehr darstellt. Daraus folgert Leiers, daß es sich, da Art. 78 LV NW kein Grundrecht verleiht, um ein subjektives öffentliches Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung handeln müsse. -
Es ist zwar möglich, daß trotz einer Institutionsgarantie nach dem Grundgesetz die Landesverfassung dasselbe Recht als subjektives öffentliches Recht ausgestaltet, vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28 Anm. 28, vorliegend ergeben sich für eine dahingehende Interpretation des Art. 78 LV NW aber keine Anhaltspunkte.

Wiese [64] hebt zutreffend hervor, daß noch weitere Gesichtspunkte für die Zurechenbarkeit einer Einrichtung zur Institution nach der Lehre von den institutionellen Garantien erforderlich sind. Dazu gehört namentlich neben dem funktionsgerechten Ablauf der Verwaltung, hier bezogen auf die Landschaftsverbände, weiterhin, daß zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfassung in der Bevölkerung eine weitgehende "Überzeugung von der Notwendigkeit der Einrichtung" [65] bestand.

Während über die Funktionstüchtigkeit wohl keine Zweifel bestehen dürften, bestehen gegen die allgemeine oder doch zumindest weitgehende Überzeugung von der Notwendigkeit landschaftlicher Selbstverwaltung erhebliche Bedenken.

Gerade die nach dem Zusammenbruch einsetzende Diskussion um den Fortbestand landschaftlicher Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen entsprechend preußischer Verwaltungstradition hat gezeigt, daß von der Überzeugung der Notwendigkeit der Einrichtung landschaftlicher Selbstverwaltung keine Rede sein kann.

Es war vielmehr außerordentlich umstritten, ob die Aufgaben der früheren preußischen Provinzialverbände nicht in staatliche Angelegenheiten übergeführt werden sollten. Diese Problematik wird auch an der Tatsache deutlich, daß bis zur Verabschiedung der Landschaftsverbandsordnung im Jahre 1953 etwa im Bereich des heutigen Landschaftsverbandes Rheinland die Aufgaben der ehemaligen Provinzialverbände vom Staat wahrgenommen wurden.

---

64) S. 169 f.

65) Wiese, a.a.O.

Das ja gerade deswegen, weil im Rheinland die Überzeugung von der Notwendigkeit landschaftlicher Selbstverwaltung offenbar nicht so groß war, daß hier verantwortliche Kommunalpolitiker und -beamte die Initiative zur Fortführung der Tradition der preußischen Provinzialverbände besaßen. Die Anstöße zur Beibehaltung einer Selbstverwaltungsstufe oberhalb der Landkreise gingen ausschließlich von Westfalen aus [66].

Man wird daraus schließen dürfen, daß mindestens in einer Hälfte des Landes Nordrhein-Westfalen durchaus keine Überzeugung von der Notwendigkeit landschaftlicher Selbstverwaltung bestand.

Die außerordentlich langen parlamentarischen Beratungen, die bis zur Verabschiedung der Landschaftsverbandsordnung nahezu fünf Jahre andauerten, lassen ebenfalls den Schluß zu, daß die Landespolitiker durchaus nicht einhellig für die Beibehaltung von Gemeindeverbänden oberhalb der Kreisebene eintraten. Es waren letztlich Fragen der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit, - unter diesen Gesichtspunkten wurde die Auseinandersetzung auch von Westfalen her beeinflußt [67] - die den Ausschlag für eine Befürwortung der Landschaftsverbände durch die Landespolitiker gaben [68]. Eine allgemeine Überzeugung zugunsten der landschaftlichen Selbstverwaltung kann auch in diesem Zusammenhang nicht festgestellt werden.

---

66) Vgl. oben § 9

67) Vgl. Naunin, Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung, S. 21 ff.

68) Vgl. Wagener, Neubau, S. 118 ff.

Insoweit ist auch ein Hinweis auf die Beratungen des Verfassungsausschusses zu Art. 78 LV NW bedeutsam [69]. Ein Änderungsantrag, nach dem die Landschaftsverbände als Gemeindeverbände namentlich in Art. 78 LV NW aufgeführt werden sollten, wurde nach eingehender Debatte des Ausschusses wieder zurückgezogen.

Nach alldem ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, daß eine allgemeine oder weitgehende Überzeugung von der Notwendigkeit der Institution Landschaftsverbände bei Erlaß der Landesverfassung vorhanden war. Infolgedessen können sie nicht als durch Art. 78 LV NW landesverfassungsrechtlich geschützt angesehen werden [70].

---

69) Dazu Enseling, S. 125 f.

70) Im Ergebnis ebenso: Wiese, S. 173; Berkenhoff, S. 27 (ohne nähere Begründung); s.a. Vogels, Verwaltungsreform, S. 16; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 526 ff., die aber zu diesem Ergebnis deswegen kommen, weil sie den Landschaftsverbänden sowohl Gebietskörperschaftlichkeit als auch Gemeindeverbandseigenschaft absprechen, Art. 78 LV NW aber nur Gemeindeverbände in die Institutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung einbezieht; ähnlich auch Althaus, S. 7/8

Dritter Teil

Die Landschaftsverbände in der Gebiets- und Verwaltungsreform

Das Thema der vorliegenden Untersuchung gebietet es, daß aus der Gesamtproblematik der Gebiets- und Verwaltungsreform weitaus überwiegend der Teilbereich erörtert wird, der mit der Institution der Landschaftsverbände in Zusammenhang steht. Gleichwohl erscheint es aus Gründen des Sachzusammenhangs erforderlich, zwei Gesichtspunkte der allgemeinen Reformproblematik herauszugreifen und kurz darzustellen: einmal handelt es sich dabei um die Erörterung der einzelnen Arten der Verwaltungsreform und die mit Reformen anzustrebenden Ziele; zum anderen ist auf bereits durchgeführte bzw. in der Planung befindliche Reformen der Orts- und Kreisebene - bezogen auf Nordrhein-Westfalen - einzugehen, denn die Reform der landschaftlichen Selbstverwaltung kann nicht losgelöst von der allgemeinen Gebiets- und Verwaltungsreform betrachtet werden.

§ 12 Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen

I. Arten und Ziele von Gebiets- und Verwaltungsreformen

Die Institution Verwaltung ist im modernen Staat durch einen ständig wachsenden Aufgabenstand gekennzeichnet [1], der an den Verwaltungsapparat höchste Anforderungen stellt. Solcher Herausforderung kann aber nur eine Verwaltung gewachsen sein, die sich als ein dynamisches Element zur Erledigung der öffentlichen Aufgaben versteht, m.a.W. die moderne Verwaltung muß im Hinblick auf die sich ständig wandelnden sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassungs- und wandlungsfähig sein. Damit sollte jeder Verwaltung ein Wandlungsprozeß immanent sein, der bereits einen Teil der Verwaltungsreform umfaßt [2]. Dieser Teilbereich der Verwaltungsreform ist allerdings nahezu ausschließlich ein verwaltungsinterner Vorgang, der sich der Einflußnahme sowohl der politischen Ebene als auch der Öffentlichkeit weitgehend entzieht.

Die in der Öffentlichkeit geführte allgemeine Reformdiskussion bezieht sich in aller Regel auf die Gebiets-, d.h. Territorialreform und die Organisations- bzw. Funktionalreform.

---

1) S.a. Morstein-Marx, Einführung in die Bürokratie, S. 12

2) Ähnlich: Ule, Verwaltungsreform als Verfassungsvollzug, in: Recht im Wandel, S. 53 ff. (hier: S. 57)

Beide Reformarten, also sowohl die Gebiets- als auch die Organisations- bzw. Funktionalreform, die sich, wie noch darzulegen sein wird, auf unterschiedliche Objekte beziehen, sind gleichwohl in einem Zusammenhang zu betrachten, wobei zu bedenken ist, daß die gegenwärtige Reform zunächst als Territorialreform begonnen hat. Die Veränderung der Aufgabenstruktur einer Verwaltungseinheit zwingt häufig auch zur Neuordnung der Verwaltungsgrenzen und damit zur Reform des Gebietsbestandes dieser Verwaltungseinheit.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der auf den untrennbaren Zusammenhang zwischen der Gebietsreform einerseits und der allgemeinen Verwaltungsreform andererseits hinweist, ist die Tatsache, daß die Anforderungen, die die moderne Industriegesellschaft an die Verwaltung stellt [3], nicht mehr ausschließlich im lokalen Bereich erfüllbar sind, sondern den "umfassenderen Territorialbereich" [4] ergreifen. Diesem Umstand zufolge erfordert die moderne Verwaltung eine großräumige Verwaltungsträgerschaft, die unerläßlich für die Garantie gleichmäßiger Gewährung von Verwaltungsleistungen ist [5].

Die Planung großräumiger Verwaltungseinheiten ist der Ansatzpunkt für die Gebietsreform, die in den meisten Flächenländern des Bundesgebietes [6] im Verlauf der letzten Jahre in Angriff genommen worden ist.

---

3) Vgl. dazu: Forsthoff, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg, 1958

4) Morstein-Marx, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, S. 50

5) S.a. Sachverständigengutachten C, S. 32

6) Also mit Ausnahme der Stadtstaaten und Berlins

Dabei wird für den Auftakt der Gebietsreform im allgemeinen der 45. Deutsche Juristentag 1964 in Karlsruhe [7] bezeichnet [8]. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß die Diskussion um territoriale Neugliederungsfragen im Bundesgebiet bereits vor dem Jahre 1964 geführt wurde. So gehen die ersten Bemühungen, unter raumordnerischen Gesichtspunkten Territorialreformen im Bundesgebiet bundeseinheitlich durchzuführen und zu regeln, auf das Jahr 1950 zurück [9]. Darüber hinaus spielten Planungen zur Territorialreform bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates eine Rolle, die zur Einfügung des Art. 29 GG in das Grundgesetz führten [10]; diese Diskussion beschränkte sich allerdings auf die territoriale Neugliederung des Bundesgebiets [11].

---

7) Vgl. dazu: Weber, Raumordnung und Verwaltungsstruktur auf dem Karlsruher Juristentag 1964, DÖV 1965, S. 361 ff.

8) Vgl. etwa: Mattenklodt in: "Die Welt" vom 3. 12. 1970 (NRW-Beilage)

9) S.a. Zinkahn-Bielenberg, Raumordnungsgesetz des Bundes, S. 8

10) Vgl. zur Entstehungsgeschichte und dem Zweck des Art. 29 GG: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 29 Rdnr. 3 ff.

11) Dazu § 13 II

Auch in Nordrhein-Westfalen begann die Reformdiskussion schon wenige Jahre nach dem zweiten Weltkrieg [12]. Die gesetzgeberische Initiative wurde schließlich durch das bereits im Jahre 1950 verabschiedete Landesplanungsgesetz [13] deutlich, das das Ziel hatte, die räumliche Gestaltung des Landes unter raumordnerischen Gesichtspunkten zu regeln.

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich der enge Zusammenhang zur Territorialreform, denn die Verwirklichung von Maßnahmen der Landesplanung und Raumordnung setzt voraus, daß die Grenzen von Verwaltungseinheiten zur planerischen Disposition gestellt werden müssen [14]. Die Planung der territorialen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen trat jedoch erst in ein konkretes Stadium, als die Landesregierung, angeregt durch verschiedene Landtagsdebatten im Jahre 1965, am 5. 10. 1965 die Einsetzung einer Sachverständigenkommission beschloß, die Vorschläge zur Neugliederung des Landes unter Einbeziehung aller Verwaltungsebenen erarbeiten sollte [15].

---

12) Vgl. etwa die Schrift von Vogels, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, aus dem Jahr 1949

13) Landesplanungsgesetz vom 11. März 1950

14) Vgl. auch § 1 LaPlaG NW vom 7. Mai 1962 (GV NW S. 229); ferner: Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, S. 10 m.w.N.

15) Einzelheiten in Sachverständigengutachten C, S. 67 f.

Dieser Auftrag an die Kommission wurde allerdings teilweise eingeschränkt, als die Landesregierung am 7. März 1967 zur Beschleunigung der Gutachtertätigkeit eine zweite Kommission einsetzte [16], die den Auftrag erhielt, die Probleme der Verwaltungsneugliederung und der Verwaltungsreform zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten einerseits und den oberen und obersten Landesbehörden andererseits zu untersuchen [17].

Dabei sollte insbesondere auch die Neugliederung der Landschaftsverbände und des Ruhrsiedlungsverbandes unter Überprüfung der territorialen Grenzen der einzelnen Verwaltungsbezirke im Hinblick auf die regionale Gesamtstruktur Nordrhein-Westfalens erörtert werden [18] [19].

---

16) Die 1965 eingesetzte Kommission arbeitete fortan unter der Bezeichnung Kommission I, während die andere als Kommission II bezeichnet wurde.

17) Vgl. Sachverständigengutachten C, S. 1; s.a. Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 11

18) Vgl. Sachverständigengutachten C, a.a.O.

19) Die Ergebnisse der eingesetzten Kommissionen wurden in den folgenden drei Teilgutachten publiziert:
   a) Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen. Teilgutachten A, Siegburg 1966.
   b) Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen. Teilgutachten B, Siegburg 1968.
   c) Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Teilgutachten C, Köln 1968.

Der an die Kommission gerichtete Untersuchungsauftrag ist somit doppelten Inhalts: einmal sollte die Gebietsneuordnung, beschränkt auf die staatlichen Bezirke und Landschaftsverbände untersucht werden, und zum anderen erstreckte sich der Auftrag auf den Bereich der Funktional- bzw. Organisationsreform.

Auch insoweit wird deutlich, daß - wie bereits erwähnt - Territorial- und Funktionalreform einander gegenseitig bedingen; eine Gebietsreform ohne die gleichzeitige Überprüfung der Verwaltungsorganisation im Hinblick auf deren wahrzunehmende Funktionen wird den Anforderungen des Bürgers an den modernen "Verwaltungsstaat" [20], der überwiegend leistungsverwaltungsorientiert ist [21], nicht gerecht [22].

Insoweit stellt sich die Frage, was unter einer in die allgemeine Verwaltungsreform eingebetteten Funktionalreform zu verstehen ist.

---

20) Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, S. 62

21) Vgl. Forsthoff, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, S. 6/7; Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Zur Neuordnung der Verwaltung in NRW, S. 12; Menger, Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz, S. 18

22) S.a. Innenminister Weyer in der Debatte des n-w Landtags zur Verwaltungsreform am 30. 6. 1971; zitiert nach: Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 319

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Problematik der Funktionalreform in der Literatur weitgehend unerörtert ist [23]. Lediglich nehmen verschiedene Sachverständigenäußerungen, die sich mit der Verwaltungsreform in den einzelnen Bundesländern befassen, Stellung zur Funktionalreform [24].

Ganz allgemein läßt sich der Begriff der Funktionalreform umschreiben als die "Aufgabenneuverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsträgern" [25].

---

23) Vgl. etwa Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 220 m.w.N.

24) So etwa:
   a) Denkschrift der Landesregierung Rheinland-Pfalz über die Verwaltungsvereinfachung vom November 1964; vgl. Wagener, Neubau, S. 183 ff.
   b) Jahresberichte 1966 und 1967 der niedersächsischen Sachverständigenkommission (sog. Weber-Kommission) für die Verwaltungs- und Gebietsreform; vgl. Wagener, Neubau, S. 201 ff.
   c) Gutachten der Sachverständigenkommissionen zur kommunalen und staatlichen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen; vgl. Wagener, Neubau, S. 193 ff.
   Einzelheiten zu den Gutachten der n-w Kommissionen unter § 13 II.

25) Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 220

Dabei handelt es sich vor allem um die sog. "Herabzonung" [26] von Aufgaben des jeweils höheren Verwaltungsträgers auf die nächstfolgende Instanz. Eine solchermaßen in Angriff genommene Funktionalreform setzt allerdings voraus, daß alle Verwaltungsaufgaben als verlagerungsfähig angesehen werden müssen [27], denn eine Verteidigung der überkommenen Zuständigkeitsregelungen unter dem Gesichtspunkt der Besitzstandswahrung steht einer umfassenden Funktionalreform entgegen. Darüber hinaus hat der Funktionalreform ferner eine Prüfung der Leistungsfähigkeit derjenigen Verwaltungseinheiten vorauszugehen, die mit neuen Aufgaben betraut werden sollen. Allein die Leistungsfähigkeit der unteren Verwaltungseinheiten, sowohl im Bereich der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung als auch in dem der Staatsverwaltung, garantiert ein Gelingen jeder Funktionalreform und dient dem Zweck, die öffentlichen Aufgaben möglichst bürgernah und effektiv zu erledigen [28] [29].

Die Darstellung der Arten der Verwaltungsreform wirft gleichzeitig die Frage nach den Zielen solcher Reformen auf.

---

26) Stern DÖV 1968, S. 853

27) S.a. Mombaur, Kommunalpolitische Blätter, 1971, S. 260; vgl. auch Rehn, Städtebund 1971, S. 309

28) Vgl. dazu: Rehn, Städte- und Gemeinderat 1971, S. 323

29) An dieser Stelle kann auf die konkrete Planung der Funktionalreform in NRW nicht näher eingegangen werden; s. dazu unter III

Es ist nicht die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, alle Reformziele, die sowohl mit der Territorial- als auch der Funktionalreform angestrebt werden könnten, erschöpfend darzustellen. Die Darstellung muß sich im wesentlichen auf solche Zielmaßstäbe beschränken, die sich auf den Bereich der landschaftlichen Selbstverwaltung auswirken können.

Dabei muß in erster Linie der Grundgedanke jeder Verwaltungsreform allen Reformzielen übergeordnet und an diesem gemessen werden: Sinn jeder Verwaltungsreform muß die qualitative Steigerung der "Bedienung des Bürgers" [30] mit Verwaltungsleistungen, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, sein [31]; dabei ist in besonderem Maße auch das Problem der Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes für den Bürger, m.a.W. die Zumutbarkeit der Entfernung, zu berücksichtigen [32].

Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt hinsichtlich der Territorialreform der Gedanke der Maßstabsvergrößerung der bestehenden Verwaltungseinheiten an Bedeutung [33], deren notwendige Folge die Herabsetzung der Anzahl der Einheiten ist.

---

30) Rehn, Städtebund, 1971, S. 309

31) Vgl. z.B. Sachverständigengutachten B, S. 104; Rehn, a.a.O.

32) S.a. dazu Wagener, Neubau, S. 285 f.

33) Vgl. Wagener, Neubau, S. 98

Dieser Grundsatz der Gebietsneuordnung hat nicht nur in der Theorie Anerkennung gefunden, sondern ist fester Bestandteil der bisherigen Reformmaßnahmen geworden [34].

Sinn dieser Leitlinie ist es, durch die Maßstabsvergrößerung die Leistungsfähigkeit der einzelnen Verwaltungseinheit zu heben [35], wobei jedoch - worauf Baurichter zu Recht hinweist [36] - der Grundsatz der Überschaubarkeit des Verwaltungsraumes zu wahren ist [37].

---

34) So hat sich im Zuge der kommunalen Gebietsreform in NRW allein in dem Zeitraum vom 1. 4. 1967 bis zum 1. 1. 1970 die Zahl der Gemeinden in NRW von 2334 auf 1277 verringert; vom 1. 1. 1970 bis zum geplanten Abschluß des 2. Neugliederungsprogrammes am 1. 1. 1975 soll die Zahl der Gemeinden auf etwa 500 verringert werden (Zahlenangaben nach Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 221).

35) S.a. Weber, Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, S. 7; Rehn, Städtebund, 1971, S. 309

36) Vgl. Baurichter, Die Demokratische Gemeinde, 1969, S. 184

37) S.a. Wagener, Neubau, S. 288 f.

Die Hebung der Leistungsfähigkeit muß schließlich dazu führen, daß die durch die Neugliederung geschaffene Verwaltungseinheit besser, d.h. schneller und wirksamer arbeitet [38]. In diesen Zusammenhang gehört auch das Problem der Rationalisierung der Verwaltungstätigkeit [39], auf das jedoch vorliegend nicht näher eingegangen werden kann.

Die Verwirklichung der Ziele jeder Territorialreform bleibt jedoch letztlich sinnlos, wenn die gehobene Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht für den Bürger nutzbar gemacht werden kann. Diese Nutzbarmachung bedeutet, daß im Wege funktionaler Reformen den Verwaltungsträgern alle jene Aufgaben zu übertragen sind, deren Erledigung dank der gehobenen Verwaltungskraft in der jeweiligen Verwaltungsstufe optimal erfüllt werden kann [40].

---

38) Vgl. Rehn, a.a.O.

39) Zur Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung vgl. u.a.: Markull, VerwArch. 1957, S. 5 ff. (insbes.: S. 10 f.)

40) Vgl. Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, Geschäftsbericht 1970 - 1972, S. 27. Zur optimalen Erfüllung zählt auch wieder das Problem der Wegezeiten und -kosten; vgl. Wagener, Neubau, S. 288 f.

Das setzt aber weiterhin die Übersichtlichkeit der Gliederung der Verwaltungseinheiten voraus [41], d.h. insbesondere, daß dem Prinzip der Einheit der Verwaltung und der damit verbundenen Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeinen Verwaltungsstufen Rechnung zu tragen ist [42].

Die vorstehend aufgezeigten allgemeinen Reformziele gelten gleichermaßen wie für alle anderen Verwaltungseinheiten so auch für die landschaftliche Selbstverwaltung. Besondere Bedeutung hat auch auf dieser Ebene der Grundsatz der Stärkung der Selbstverwaltung, so daß die bürgerschaftliche Mitwirkung nicht allein auf Gemeinden und Kreise beschränkt ist, sondern auch die regionalen Aufgaben in der aktiven Mitverantwortung der Bürger erledigt werden können [43].

---

41) S.a. Wagener, Neubau, S. 98

42) Vgl. Weber, Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, S. 7. - Diesem Gedanken wurde in NRW bereits im Jahre 1948 entsprochen, als die staatlichen Gesundheits- und Katasterämter usw. den Kreisverwaltungen eingegliedert wurden (Gesetz über die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden vom 30. 4. 1948, GS NW S. 147).

43) Vgl. auch die dementsprechende Aussage im Reformvorschlag des Bezirks Westliches Westfalen der SPD vom 17. 4. 1971; abgedruckt bei Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 310

Es ist nicht die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, wie eingangs erwähnt, die mit der Territorial- und Funktionalreform anzustrebenden Ziele erschöpfend aufzuzählen und konkret zu formulieren; in diesem Zusammenhang sollte lediglich ein thesenhafter Überblick über Zielvorstellungen gegeben werden, die mit der Verwaltungsreform anzustreben sind. Im übrigen ergeben sich gerade seitens der Wissenschaft besondere Schwierigkeiten bei der Formulierung von Reformzielen, da die Entscheidung über das "Ob" und "Wie" von Reformen und damit auch die mit ihnen verbundene Zielsetzung letztlich der politischen Ebene zufällt [44]. Die mit der Reformproblematik befaßten Wissenschaftszweige können für die politische Behandlung der Reformen lediglich Entscheidungshilfen geben.

---

44) Vgl. Stern DÖV 1968, S. 853 ff. (hier: S. 855); Morstein-Marx, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, S. 49

II. Reformen der Orts- und Kreisebene nach dem 45. Deutschen Juristentag

In der neueren Entwicklung [45] der Verwaltungsreformen markiert der 45. Deutsche Juristentag 1964 in Karlsruhe eine entscheidende Wende [46].

Übereinstimmung herrschte bei den Teilnehmern des Juristentages insoweit, als festgestellt wurde, daß die bestehende Verwaltungsstruktur den Anforderungen einer modernen Verwaltung überwiegend nicht mehr gewachsen sei [47].

---

45) Im Rahmen des zu behandelnden Themas kann auf frühere Reformen, etwa die Gebietsneuordnung in den 20iger Jahren - vgl. dazu: Bühler, Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, (1929) und Holtz, Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern, (1928) - nicht eingegangen werden.

46) Dazu z.B.: Deutscher Juristentag 1964, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Bd. I: Gutachten von Werner Weber, Bd. II: Sitzungsberichte, Berlin und München, 1964 bzw. 1965; vgl. ferner: Weber DÖV 1965, S. 361 ff.; Wagener, Neubau, S. 169 ff.

47) Vgl. Wagener, a.a.O.

Dementsprechend nahmen verschiedene Bundesländer unter Einbeziehung der Ergebnisse des Juristentages verstärkt die Planung für eine Territorialreform auf, wobei sie u.a. von der Erkenntnis ausgingen, daß die "Lebensbedürfnisse der industriellen Gesellschaft den größeren Raum suchen" [48], eine Erkenntnis, die auch in der Organisation der öffentlichen Verwaltung ihren Niederschlag finden muß. Auch in Nordrhein-Westfalen widmete man sich zunehmend der Neuorganisation der territorialen Gliederung.

Ausgehend von der Erkenntnis, daß viele Kommunen aufgrund ihrer mangelnden Finanzausstattung und der damit verbundenen geringen Leistungsfähigkeit gar nicht in der Lage sind, den Bürgern die erforderlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen [49], wurde - von wenigen Einzelmaßnahmen abgesehen [50] - eine allgemeine territoriale Neugliederung des Landes in Angriff genommen [51], die, soll die Neuordnung ein gesichertes Fundament erhalten, von "unten" nach "oben" durchzuführen ist [52]. Die Reform der Gemeinden und Kreise ist die Voraussetzung für eine weitergehende Reform der Verwaltungsmittelstufe.

---

48) Morstein-Marx, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, S. 50

49) S.a. Mattenklodt in: Die Regionalstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung, S. 138

50) So z.B. das Gesetz zur kommunalen Neugliederung des Raumes Bonn vom 10. 6. 1969 (SGV NW 2020) und das Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 26. 4. 1966 (GV NW 1966, S. 271)

51) Vgl. Mattenklodt, a.a.O.

52) Zu diesem allgemeinen Grundsatz der Neuordnung vgl. z.B. Rothe, S. 8

Maßgeblich für den Beginn der Territorialreform auf der Orts- und Kreisebene in Nordrhein-Westfalen war das "Erste kommunale Neugliederungsprogramm" der Landesregierung, das bis zur Landtagswahl 1970 Gültigkeit hatte. Im Rahmen dieses Programmes verabschiedete der Landtag insgesamt 47 Neugliederungsgesetze [53], die ausschließlich der Neugliederung der Gemeinden galten.

Die Neuordnung der Kreise und der Mittelinstanz wurde mit diesem ersten Neugliederungsprogramm noch nicht in Angriff genommen.

Nach der Landtagswahl des Jahres 1970 wurden im Rahmen eines Zweiten Neugliederungsprogrammes für das gesamte Gebiet des Landes acht Teilräume für die territoriale Neugliederung gebildet [54].

---

53) Einzelheiten bei Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 34 f.

54) Vgl. Mattenklodt, a.a.O.; s.a. Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25. 9. 1972, S. 7; ferner: Zweites Neugliederungsprogramm der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, auszugsweise abgedruckt bei Mattenklodt, a.a.O., S. 248 ff.
Es handelt sich um folgende Neugliederungsteilräume: Raum Aachen, Raum Bielefeld, Raum Münster/Hamm, Ruhrgebiet, Raum Niederrhein, Raum Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, Raum Sauerland/Paderborn, Raum Köln.

Dabei ging der für die Reform zuständige Innenminister davon aus, daß die Größe des Landes lediglich eine schrittweise Neugliederung erlaubt [55]; eine Neugliederung durch eine einzige Maßnahme des Gesetzgebers sei hingegen auch wegen der differenzierten Bevölkerungsverteilung und der Verdichtung nicht möglich. Im übrigen sollten im Rahmen des Zweiten Neugliederungsprogrammes, entgegen der Praxis der Neuordnung vor 1970 nicht nur die Gemeinden, sondern auch die jeweiligen Kreise eines Neugliederungsraumes gleichzeitig neu geordnet werden [56]. Der Grund hierfür liegt in der Tatsache, daß häufig die Neuregelung kommunaler Grenzen gleichzeitig die Veränderung von Kreisgrenzen bedingt.

Entsprechend den vorgenannten Grundsätzen haben der Landtag und die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen schon bald nach Beginn der neuen Legislaturperiode die Vorbereitungen zur Territorialreform für die Neugliederungsteilräume Aachen und Bielefeld aufgenommen. Grundlage der Reformdiskussion waren dabei das "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975" vom März 1970 und die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 28. Juli 1970 [57].

---

55) Vorschlag des Innenministers, a.a.O.

56) Vgl. dazu: Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, Geschäftsbericht 1970 - 1972, S. 20 f.

57) Soweit daraus die Planung für die Fortführung der Reform ersichtlich wird, weitere Einzelheiten im nächstfolgenden Kapitel.

Schließlich wurden in den Jahren 1971 und 1972 die Gesetzentwürfe über die Neugliederung der Teilräume Aachen und Bielefeld abgeschlossen und verabschiedet [58]. Das Aachen-Gesetz [59] trat zum 1. 1. 1972 in Kraft, das Bielefeld-Gesetz [60] hingegen zum 1. 1. 1973.

Hinsichtlich der Reform der Verwaltungsmittelstufe sind Entscheidungen der Landesregierung und des Landtages noch nicht gefallen.

---

58) Anläßlich der ersten Lesung des Aachen-Gesetzes am 30. 6. 1971 kam es im Landtag zu einer grundlegenden Debatte, in der Regierung und Parteien die von ihnen vertretenen Auffassungen zur Gebietsreform - teilweise auch zur Funktionalreform - ausführlich diskutierten; vgl. den Auszug aus dem Landtagsprotokoll bei Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 312 ff.

59) Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen vom 14. 12. 1971 (GV NW 1971, S. 414) und Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen vom 21. 12. 1971 (GV NW 1971, S. 534)

60) Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24. 10. 1972 (GV NW 1972, S. 284)

Gleichwohl gibt es aber Äußerungen führender Landespolitiker, die sich ausdrücklich für die grundsätzliche Beibehaltung der Organisationsstruktur der Mittelstufe der Verwaltung - unter Überprüfung des gegenwärtigen Aufgabenbestandes - aussprechen [61].

---

61) So etwa: Ministerpräsident Kühn in seiner Rede zum 20jährigen Bestehen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe am 6. 10. 1973 in Warburg; ferner: Innenminister Weyer, "Die Funktionalreform, Inhalt - Weg - Ziel" (Vortrag), Düsseldorf, 16. 9. 1972. Ausführlich dazu unter § 13

§ 13 Stellung landschaftlicher Selbstverwaltung in der Reformdiskussion in Nordrhein-Westfalen

I. Verhältnis zwischen Staats- und Selbstverwaltung in der Mittelstufe der Verwaltung

Im folgenden soll der derzeitige Zustand der sog. Verwaltungsmittelstufe - bezogen auf das Land Nordrhein-Westfalen - kurz dargestellt werden. Die gegenwärtige Verwaltungsorganisation dieser Stufe weist als Charakteristikum eine Zweigleisigkeit zwischen Staats- und Selbstverwaltung auf.

Dabei werden die Aufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung in der Mittelinstanz im wesentlichen von den Regierungspräsidenten wahrgenommen, während die Landschaftsverbände überwiegend Träger überregionaler kommunaler Aufgaben sind.

Der Regierungspräsident, der "der allgemeine Vertreter der Landesregierung in seinem Bezirk ist" [1], nimmt mit seiner staatlichen Behörde nahezu ausschließlich Ordnungsaufgaben wahr, die sich im wesentlichen als Aufsichtsfunktionen einerseits und erstinstanzliche Ordnungsaufgaben andererseits charakterisieren lassen. Die Aufsichtsfunktionen des Regierungspräsidenten erstrecken sich in Form sowohl der Dienst- als auch der Fachaufsicht [2] auf die Verwaltungstätigkeit der unteren Landesbehörden, z.B. der Oberkreisdirektoren als untere staatliche Verwaltungsbehörden, der Gewerbeaufsichtsämter usw.

---

1) § 8 des Landesorganisationsgesetzes (GV NW S. 298)
2) Vgl. §§ 12, 13 des Landesorganisationsgesetzes

Gleichzeitig übt der Regierungspräsident die Kommunalaufsicht über die Gemeinden [3] und Kreise [4] seines Bezirkes aus [5]. In diesem Zusammenhang ist auch die Tätigkeit des Regierungspräsidenten als Widerspruchsbehörde zu werten, die letztlich als eine Art Aufsichtstätigkeit im Sinne der Fachaufsicht verstanden werden kann. Weiterhin nimmt der Regierungspräsident eine Reihe erstinstanzlicher Aufgaben wahr [6], die zwar teilweise im Abbau begriffen sind, wie etwa im Bereich der Kriegsgefangenenentschädigung, auf anderen Gebieten, so der Bauförderung, der Besoldung und Versorgung, jedoch zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Demgegenüber sind die Aufgaben der Landschaftsverbände, der Tradition der preußischen Provinzialverbände folgend, ganz anderer Natur. Es handelt sich hier - mit Ausnahme der Straßenbauverwaltung, soweit sie Auftragsverwaltung ist - weitaus überwiegend um typische Selbstverwaltungsaufgaben [7].

---

3) Vgl. 1. DVO zu § 106 GO NW

4) Vgl. § 46 KrO NW

5) Zur Kommunalaufsicht etwa: Berkenhoff, S. 211 m.w.N.

6) Vgl. Wagener, Neubau, S. 134 ff.

7) Eingehend zum Aufgabenbestand der Landschaftsverbände s.o. § 10 II mit der dort angeführten Literatur

Bei der Untersuchung des Verhältnisses der Verwaltungsträger in der Mittelstufe der Verwaltung, also einerseits der Regierungsbezirke und andererseits der Landschaftsverbände, fällt zunächst in räumlicher Hinsicht auf, daß das Gebiet der Landschaftsverbände und somit der Kreis der potentiellen Empfänger von Verwaltungsleistungen der landschaftlichen Selbstverwaltung erheblich größer ist als der Zuständigkeitsbereich der einzelnen Regierungsbezirke.

Das ergibt sich allein aus der Tatsache, daß das Gebiet der Landschaftsverbände jeweils mehrere Regierungsbezirke umfaßt.

Hinsichtlich des Verhältnisses der landschaftlichen Selbstverwaltung zu den staatlichen Regierungsbezirken ist von der beiden Verwaltungsträgern eigenen Aufgabenstruktur auszugehen. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die grobe Abgrenzung unter dem Gesichtspunkt hier Leistungsverwaltung, dort Ordnungsverwaltung erfolgt. Aus diesem Grundsatz folgt, daß wegen der Unterschiedlichkeit der wahrzunehmenden Aufgaben beide Verwaltungsträger ihre Funktionen völlig unabhängig voneinander, insbesondere ohne Zuständigkeitsüberlagerungen und somit ohne vermeidbare Doppelarbeit, erfüllen können.

Die eindeutige Funktionsteilung ist jedoch nicht in vollem Umfang durchgeführt worden. In diesem Zusammenhang können nur einige wenige Beispiele aufgezeigt werden, die die Kompetenzvermischung zwischen der staatlichen Mittelinstanz und der landschaftlichen Selbstverwaltung veranschaulichen.

So wäre z.B. eine Bündelung von Aufgaben bei den Landschaftsverbänden wünschenswert im Bereich der Landschaftspflege und des Naturschutzes.

Während die Naturdenkmalpflege ausdrücklich als Aufgabe der landschaftlichen Selbstverwaltung bezeichnet wird [8], definiert dagegen das Reichsnaturschutzgesetz, das als Landesrecht fortgilt [9], den Begriff der Naturdenkmale [10] und überträgt den staatlichen Naturschutzbehörden [11] die Aufsicht über den Naturschutz, einschließlich der Naturdenkmale. Die Sachgebiete landschaftliche Kulturpflege, Landschaftspflege und Naturschutz sind aber so eng miteinander verbunden, daß eine einheitliche Verwaltungsträgerschaft sinnvoll erscheint [12].

---

8) § 5 Abs. 1 c LandschaftsverbandsO

9) ReichsnaturschutzG v. 26. 6. 1935 in der Fassung des Gesetzes v. 23. 7. 1957 (GV NW S. 189)

10) § 3 ReichsnaturschutzG

11) § 1 der VO zur Durchführung des ReichsnaturschutzG v. 31. 10. 1935 (RGBl. I S. 1275) bestimmt den Regierungspräsidenten zur höheren Naturschutzbehörde.

12) Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen verfolgt indessen das umgekehrte Ziel. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz) - Landtagsdrucksache 7/3263 vom 20. 11. 1973 - formuliert sie Landschaftsschutz und -pflege als Aufgaben der Gefahrenabwehr und somit der dem Regierungspräsidenten zugewiesenen Ordnungsverwaltung (vgl. § 4 des Entwurfs). Der Entwurf (§ 60) sieht ferner die Entkommunalisierung der bisher bei den Landschaftsverbänden ressortierten landschaftlichen Kulturpflege insofern vor, als er dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ein allgemeines Weisungsrecht einräumt.

Als weiteres Beispiel für denkbare Kompetenzkonflikte zwischen der Staatsverwaltung und der landschaftlichen Selbstverwaltung mag das Gesundheitswesen gelten.

Während den Landschaftsverbänden die Errichtung und Unterhaltung von Spezialkrankenhäusern obliegt [13], ist insbesondere durch das Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - KHG - vom 29. Juni 1972 [14] ein großer Teil der Zuständigkeiten in der Krankenhausplanung und -finanzierung in der Staatsverwaltung - und zwar bei Bund und Ländern - verankert worden. In Ausführung dieses Gesetzes definiert der Entwurf eines Krankenhausgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen - KHG NW - vom 15. Juli 1973 die Sicherstellung der Krankenhausversorgung als eine dem Land obliegende Aufgabe [15], die gemeinschaftlich von den kommunalen Trägern, einschließlich der Landschaftsverbände, den freien gemeinnützigen Trägern und dem Land wahrgenommen werden soll.

---

13) Vgl. § 5 Abs. 1 a LandschaftsverbandsO; s.a. die Zusammenstellung der bestehenden und geplanten Einrichtungen für das Gesundheitswesen im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in: Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), "Daten, Fakten, Trends", S. 54 ff.

14) BGBl. I S. 1009

15) S. § 2 des Entwurfs des KHG NW

Dabei geht der Entwurf so weit, daß er die Einzelplanung für ein Krankenhaus bis ins Detail regelt; so etwa die Fragen besonderer Verpflegung oder Unterbringung, des ärztlichen Behandlungsvertrages und der Besuchszeiten [16]. Die Mitwirkungsrechte der Selbstverwaltungskörperschaften, einschließlich der Landschaftsverbände, an der Planung von Krankenhausobjekten soll sich lediglich auf eine Anhörung dieser Körperschaften beschränken [17].

Angesichts des Gesamtkomplexes des Gesundheitswesens ergibt sich aber die Frage, ob nicht die Erfahrungen der landschaftlichen Selbstverwaltung auf diesem Gebiet mit ihren bislang schon bestehenden Anstalten der weiteren Krankenhausplanung nutzbar gemacht werden sollten. Es wäre denkbar, die Rahmenplanung - schon im Hinblick auf die Finanzierung - und die Aufsicht über das Krankenhauswesen der Staatsverwaltung zu überlassen, in der Einzelplanung und der Durchführung aber eine stärkere Beteiligungsform der Selbstverwaltung anzustreben, um auch auf diese Weise einen Bündelungseffekt bei nur einer Instanz, den Landschaftsverbänden, zu erreichen [18].

---

16) S. § 4 des Entwurfs des KHG NW

17) S. § 13 des Entwurfs des KHG NW

18) Vgl. auch zu dieser Problematik: Meyer-Schwickerath, "Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht", Vortrag für die Benelux-Gemeindekonferenz am 27. September 1973, S. 8 f.; ferner: Schmiese in: Sonderdruck der Kommunalpoltischen Blätter vom 15. April 1973, S. IV

Im Ergebnis läßt sich somit feststellen, daß die Aufgabenverteilung zwischen der staatlichen Mittelinstanz und der landschaftlichen Selbstverwaltung durchaus nicht in so scharfer Trennung voneinander geregelt ist, wie es auf den ersten Blick erscheint. Es wird eine wesentliche Aufgabe der Funktionalreform hinsichtlich der Mittelstufe der Verwaltung sein, die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Staats- und der Selbstverwaltung neu zu regeln, wobei der bereits bisher schon propagierte, jedoch nicht in allen Bereichen verwirklichte Grundsatz einzuhalten wäre, die Leistungsverwaltung der landschaftlichen Selbstverwaltung und die Ordnungsverwaltung der staatlichen Mittelinstanz zuzuordnen [19]. Eine solchermaßen durchgeführte Funktionsverteilung verhindert zudem jegliches behördliches Konkurrenzstreben und könnte vielmehr als natürliche Ergänzung beider Verwaltungsträger der Mittelstufe verstanden werden [20].

---

19) Zum gleichen Ergebnis kommt auch das Sachverständigengutachten C, S. 229 ff. u.a.

20) Ähnlich Hillmann, S. 39

II. Bisherige Neuordnungsvorschläge für die Reform der Mittelstufe der Verwaltung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist es nicht möglich, eine gründliche Darstellung aller Reformvorschläge für den Bereich der Verwaltungsmittelstufe, insbesondere dabei der landschaftlichen Selbstverwaltung, zu geben [21].

---

21) Vgl. dazu etwa die Ausführungen bei Wagener, Neubau, S. 99 ff.
Zu diesem Problem aus der älteren Literatur vgl. etwa: Bühler, Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, Stuttgart 1929; Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform, Berlin 1919; Holtz, Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern, Berlin 1928; Kanold-Pierath, Grundlagen für die Neuregelung der kommunalen Grenzen im Ruhrgebiet, Berlin 1928; Vogels, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Essen 1949.
Speziell zur Reform der staatlichen Mittelinstanz aus der neueren Literatur: Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, Berlin 1967, und Hillmann, Der Regierungspräsident und seine Behörde. Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform, Göttingen 1969.
Zum Streit um die Wiederbelebung der landschaftlichen Selbstverwaltung in NRW vgl. besonders: Naunin, Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung, Münster 1963, und Enseling, S. 94 ff.

An dieser Stelle sollen lediglich die Reformpläne erörtert werden, die die neuere Entwicklung der Reformdiskussion beeinflußt haben. Dafür liegt der Ansatzpunkt und gleichzeitig der Beginn konkreter Pläne in einer gemeinsamen Gesetzesinitiative der CDU- und FDP-Fraktion des nordrhein-westfälischen Landtags aus dem Jahre 1965. Dieser Vorschlag beinhaltete eine Reduzierung der von der Landesregierung im Herbst 1964 geschaffenen 11 "Regionen zur Strukturverbesserung" im Lande Nordrhein-Westfalen unter gleichzeitiger Herbeiführung der Deckungsgleichheit der Regierungsbezirke und der Regionen zur Strukturverbesserung, wobei praktisch die Schaffung eines siebenten Regierungsbezirkes - und zwar für das Ruhrgebiet - beabsichtigt wurde [22].

Dieser Vorschlag stand im scharfen Gegensatz zu dem schon seinerzeit in der Reformdiskussion klar erkennbaren Trend, bei der Durchführung von Reformen die Herabsetzung der Anzahl der Verwaltungseinheiten anzustreben [23]. Die Gesetzesinitiative wurde auch nicht mehr weiter verfolgt, nachdem die Landesregierung - wie bereits dargestellt - durch Beschluß vom 5. Oktober 1965 eine Sachverständigenkommission für die Verwaltungsreform eingesetzt hatte.

---

22) Zu diesem Vorschlag etwa Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 10 f. m.w.N.

23) S.a. Wagener, Neubau, S. 222 ff.

Bevor nun eine kurze Darstellung des Sachverständigengutachtens C [24] erfolgen kann, ist zunächst auf den Diskussionsstand vor der Veröffentlichung des Gutachtens einzugehen.

Seit den 50iger Jahren war in Fragen der Raumordnung immer wieder der Begriff der "Region" als Raumordnungseinheit aufgetaucht [25]. Die Erweiterung dieses Begriffes zu seiner Verwendung für die Verwaltungsreform wurde erstmals durch Werner Weber auf dem Karlsruher Juristentag 1964 [26] in die Diskussion eingeführt. Weber regte an, den Begriff der Planungsregion als Raumordnungseinheit dahingehend zu erweitern, daß er eine kommunalverfassungsrechtliche Ausgestaltung zum sog. Regionalverband erfahren sollte.

Eine solche Konstruktion konnte allerdings nicht ohne Auswirkungen auf die Struktur der Verwaltungsmittelstufe bleiben. Diese Folge war insbesondere deswegen zwingend, weil der Regionalverband nach der Vorstellung Webers als Selbstverwaltungskörperschaft eingerichtet werden sollte, die aus weiteren Mitgliedskörperschaften, und zwar den Landkreisen und kreisfreien Städten, zusammengesetzt sein sollte. Der Aufgabenbestand sollte sich rekrutieren aus überkommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, staatlichen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

---

24) Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen: Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1968.

25) Vgl. Rothe, S. 83 m.w.N.

26) Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag in Karlsruhe 1964, S. 54 ff.

Die Anregungen Webers befruchteten die Diskussion um die Verwaltungsreform ungemein [27]. Dabei ging die Mehrheit der Autoren [28] mit Weber zunächst davon aus, daß die geplanten Regionalverbände in der Hauptsache Träger der Regionalplanung sein müßten; im übrigen bestehen teilweise unterschiedliche Vorstellungen über den weiteren Aufgabenbereich der Regionalverbände [29].

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung interessiert das Problem der Regionalverbände nur insoweit, als die Vorschläge teilweise so weit gehen, daß sie eine Vergrößerung der Kreise fordern, die dann als Regionalverbände unter Fortfall der übrigen Verwaltungsträger der Mittelstufe, also der Regierungsbezirke und in Nordrhein-Westfalen darüber hinaus der Landschaftsverbände, die einzige Instanz zwischen den Gemeinden und dem Land wären. Dabei waren für das Land Nordrhein-Westfalen alternativ 12 oder 25 sog. Regionalkreise zur Diskussion gestellt worden [30].

---

27) Vgl. etwa: Rothe, a.a.O.; Lange, S. 127 ff.; Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 24 f. m.w.N.; Gutknecht DÖV 1966, S. 172 ff.; von der Heide DÖV 1966, S. 774 ff.; Stern DÖV 1968, S. 853 ff., insbesondere S. 856; Fischer, Kommunalpolitische Blätter, 1971, S. 1227 ff.; u.a.

28) S. Anm. 27

29) Einzelheiten bei Mattenklodt, a.a.O.

30) Vgl. Einzelheiten bei Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 27 m.w.N.

Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich aus Art. 28 GG und Art. 78 LV NW hinsichtlich der Umstrukturierung der institutionell garantierten Kreise ergeben, hat das Regionalkreismodell in der gegenwärtigen Reformplanung der Verwaltungsmittelstufe jede Bedeutung verloren.

Der Grund hierfür liegt überwiegend in verwaltungspolitischen Bedenken. Einerseits würden die Kreise eine Größenordnung erhalten, die die, gemessen an der gegenwärtigen Kreisorganisation, Überschaubarkeit der vorgeschlagenen Kreisverwaltung praktisch beseitigt; zum anderen wäre aus der Sicht des Landes eine Zersplitterung der Verwaltungsorganisation entstanden, die im Interesse des Anspruchs der Bürger auf gleichmäßige Gewährung von Verwaltungsleistungen eine Anhebung zahlreicher Aufgaben in die Zentralinstanz erforderlich gemacht haben würde; das aber hätte zu einer unangemessenen Aufblähung der Ministerialbürokratie geführt, die dem Reformziel der Herabzonung von Aufgaben widersprochen hätte [31].

Zum anderen ist überraschend festzustellen, welche erhebliche Resonanz der Vorschlag des Regionalverbandes als Selbstverwaltungskörperschaft gefunden hat; die gelegentlich beklagte "Selbstverwaltungsfeindlichkeit" [32] ist zumindest in diesem Bereich der Reformdiskussion nicht feststellbar.

---

31) Zu dieser Problematik vgl. auch: Wagener, Neubau, S. 200 f. m.w.N.

32) Rosenbaum, Kommunalpolitische Blätter, 1968, S. 814

Sehr gründlich erarbeitete und differenzierte Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltungsmittelstufe des Landes Nordrhein-Westfalen machte die Sachverständigenkommission II in Form des sog. Rietdorf-Gutachtens (Sachverständigengutachten C) [33]. Die Kommission geht von der Überlegung aus, daß die Neuorganisation der Mittelinstanz nicht ohne schwerwiegende Eingriffe in die bestehende Verwaltungsorganisation möglich ist [34] und erklärt zum Ziel der durchzuführenden Reform die Erreichung einer höheren Effektivität der Verwaltungsleistungen durch die sinnvolle Auslastung des Verwaltungspersonals und der zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmittel sowie die Erreichung eines zweckmäßigen Verwaltungsstils [35]. Sodann nimmt das Gutachten eine Einteilung der Aufgaben der Mittelinstanz in der Weise vor, daß es die sog. regionalen Ordnungsaufgaben der staatlichen Mittelinstanz zuschreibt, die regionalen Leistungsaufgaben hingegen der regionalen Selbstverwaltung; daneben existieren als weitere mittelinstanzliche Aufgaben die regionalen Sonderverwaltungs- und Gerichtsaufgaben [36].

---

33) Ausführlicher Titel s. Anm. 24; im folgenden wird das Gutachten - wie allgemein gebräuchlich - als Sachverständigengutachten C bezeichnet.

34) Sachverständigengutachten C, S. 80

35) Sachverständigengutachten C, S. 82

36) Sachverständigengutachten C, S. 82; die Kommission übernimmt hier die vom Kommissionsmitglied Wagener erarbeiteten Grundsätze, vgl. Wagener, Neubau, S. 333 ff.

Aufgrund dieser Aufgabeneinteilung legte sich die Kommission die Frage vor, in welcher Größenordnung der Einwohnerbereiche die sich aus dem jeweiligen Aufgabenkatalog ergebenden Aufgaben optimal erfüllt werden können. Sie kam dabei zu dem Ergebnis, daß die Aufgaben der staatlichen Mittelinstanz, also die regionalen Ordnungsaufgaben, in einem Einwohnerbereich von 3,5 bis 6,3 Millionen Einwohnern optimal erfüllbar seien; die regionalen Leistungsaufgaben sind indessen weiträumiger zu erfüllen, der Einwohnerbereich wird daher mit 3,6 bis 8,5 Millionen Einwohnern angegeben [37].

Unter Zugrundelegung dieser Ergebnisse und aus der Auffassung, daß das "Heimatbewußtsein" der Bevölkerung einer großzügigen Lösung der Verwaltungsprobleme nicht im Wege stehen dürfe [38], hat die Kommission daher die Auflösung der bestehenden zwei Landschaftsverbände und die Schaffung von drei Regionalverbänden als Selbstverwaltungskörperschaften vorgeschlagen [39]. Diese Lösung verdient nach Auffassung der Mehrheit der Kommission u.a. deswegen den Vorzug, weil das Ruhrgebiet in der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation durch die Grenzen der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen zerschnitten wird. Konkret stellt sich der Vorschlag der Kommission zur Bildung dreier Regionalverbände folgendermaßen dar: Regionalverband "Westfalen" in Münster, Regionalverband "Rheinland" in Köln und Regionalverband "Rhein-Ruhr" in Essen.

---

37) Sachverständigengutachten C, S. 83
38) Sachverständigengutachten C, S. 121 f.
39) Sachverständigengutachten C, S. 129

Gleichzeitig schlägt die Kommission hinsichtlich der regionalen Neuordnung der Mittelinstanz vor, unter Auflösung der seinerzeit noch sechs Regierungsbezirke [40] nur noch drei Bezirksregierungen aufrechtzuerhalten, deren Gebiet deckungsgleich mit den empfohlenen Regionalverbänden sein soll.

Weiterhin setzt sich die Kommission mit der derzeitigen Abgrenzung der Aufgaben der staatlichen Mittelinstanz von denen der Landschaftsverbände auseinander und äußert insoweit die Bedenken, daß bei einer Übertragung neuer, weiterer Aufgaben auf die Landschaftsverbände deren Eigengewicht im Verhältnis zur Staatsverwaltung eine unangemessen große Entfaltung erfahren könnte [41]; daraus folge möglicherweise eine dem Land Nordrhein-Westfalen abträgliche Desintegrationswirkung [42]. In Anbetracht der Tatsache, daß die Landschaftsverbände überwiegend Aufgaben der leistenden Verwaltung wahrnehmen, schlägt die Kommission vor, der Selbstverwaltungsstufe weitere Zuständigkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung zu übertragen, die nach der derzeitigen Aufgabenzuweisung der staatlichen Mittelinstanz übertragen worden sind [43]. Es handelt sich dabei um zusätzliche Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens, der Erholung, der Energieversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie der Baudenkmalspflege und des Verkehrs [44].

---

40) Derzeitig gibt es in NRW nach der Auflösung des Regierungsbezirkes Aachen nur noch fünf Regierungsbezirke.

41) Sachverständigengutachten C, S. 58; eine ähnliche Befürchtung findet sich auch schon bei Vogels, Verwaltungsreform, S. 29.

42) Sachverständigengutachten C, a.a.O.

43) Sachverständigengutachten C, S. 109 ff.

44) Sachverständigengutachten C, a.a.O., insbesondere S. 112/113

Dagegen soll nach den Vorstellungen der Sachverständigenkommission der Gesamtkomplex des Straßenbaus, der gegenwärtig den Landschaftsverbänden obliegt [45], dem Aufgabenbereich der künftigen Regionalverbände entzogen werden; die Kommission schlägt insoweit die Einrichtung einer das ganze Land umfassenden Sonderbehörde vor [46].

Eine Würdigung der Vorstellungen der Kommission, die sich mit der Aufgabenzuweisung an entweder die regionale Staatsverwaltung oder regionale Selbstverwaltung beschäftigt, muß zu dem Ergebnis kommen, daß die Kommission ihre Zuweisungsvorschläge nach dem von ihr selbst formulierten Grundsatz gemacht hat [47], die regionalen Ordnungsaufgaben den Bezirksregierungen zuzuordnen, während die regionalen Leistungsaufgaben der Selbstverwaltungsebene zugewiesen werden sollen.

Die Ergebnisse des Gutachtens haben mannigfaltige Kritik herausgefordert, selbst aus den Kreisen der Kommissionsmitglieder. So hat das Mitglied Naunin seine von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder teilweise abweichende Auffassung in einem sog. Minderheitsvotum niedergelegt.

Neben den Problemen der institutionellen Garantie der Landschaftsverbände nach Art. 28 GG und Art. 78 LV NW, die Naunin im Gegensatz zur Mehrheit der Kommission für gegeben erachtet, und der Überführung der Straßenbauverwaltung in ein Landesamt für Straßenwesen, gegen das er sich aus organisatorischen Gründen wendet, widerspricht Naunin in erster Linie der Einteilung des Landes Nordrhein-Westfalen in drei Regionalverbände.

---

45) Vgl. § 5 Abs. 1 b LandschaftsverbandsO

46) Dazu Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 157 und S. 54 ff.

47) Sachverständigengutachten C, S. 82 f.

Er begründet seine abweichende Auffassung u.a. damit, daß die Mehrheit der Kommission hinsichtlich der Verwaltungsprobleme des Ruhrgebiets von falschen Voraussetzungen ausgehe. Es handele sich beim Ruhrgebiet um eine "Verdichtung städtischer Organismen" [48], die durch eine Neuorganisation in Form sog. Regionalstädte verbessert werden könne, nicht aber durch die Schaffung eines Regionalverbandes Rhein-Ruhr; die zweifellos vorhandenen Verwaltungsprobleme des Ruhrgebiets seien keine Probleme der Mittelstufe der Verwaltung [49]. Zudem herrsche in der bestehenden Form der mittelinstanzlichen Verwaltung keinerlei "Verwaltungsnotstand", der eine Abänderung der gegenwärtigen Struktur erfordere.

Für die speziellen Probleme des Ruhrgebiets schlägt Naunin daher die Einrichtung eines kommunalen Zweckverbandes vor, wobei nach seiner Auffassung die Organisation der landschaftlichen Selbstverwaltung in der bestehenden Form aufrechterhalten werden sollte. Eine Kritik der Vorschläge des Gutachtens wird an anderer Stelle der Untersuchung folgen [50].

Von den weiteren Vorschlägen zur Neuordnung der Verwaltungsmittelstufe sei in diesem Zusammenhang noch der Plan des Düsseldorfer Regierungspräsidenten Bäumer erwähnt. Dieser Plan sah eine Verminderung der Anzahl der Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen auf vier vor.

---

48) Sachverständigengutachten (Minderheitsvotum Naunin), S. 153

49) Sachverständigengutachten (Minderheitsvotum Naunin), a.a.O.

50) Dazu § 14

Die landschaftliche Selbstverwaltung sollte nach Bäumer in der Weise organisiert werden, daß alternativ entweder für das ganze Land ein sog. Landeswohlfahrtsverband gegründet würde oder aber vier Regionalverbände an die staatliche Mittelinstanz gekoppelt würden [51].

Sowohl der Landeswohlfahrtsverband als auch die Konstituierung der in die Staatsverwaltung integrierten Regionalverbände hätten jedoch im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtsposition der landschaftlichen Selbstverwaltung eine erhebliche Schwächung bedeutet. In der weiteren Reformdiskussion hat dieser Plan auch keine Rolle mehr gespielt.

Nachdem die SPD-Landtagsfraktion am 18. Januar 1969 beschlossen hatte, die Reform der Verwaltungsmittelstufe zunächst zu vertagen, um bevorzugt die Gemeinde- und Kreisreform zu behandeln, erlahmte die Diskussion um die Mittelinstanz. Einer der Gründe hierfür war die nach der Einsetzung der sog. "Ernst-Kommission" [52] durch die Bundesregierung wieder entfachte Diskussion um die Länderneugliederung nach Art. 29 GG.

Die geplante Länderneugliederung könnte insofern Auswirkungen auf die Reform der Verwaltungsmittelstufe haben, als mit ihrer Verwirklichung die Chance der Herbeiführung weitgehender Homogenität der Verwaltung in den Bundesländern bestehen könnte.

---

51) Ausführlich: Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 29

52) Es handelt sich hier um eine Expertenkommission, der verschiedene Vertreter der Wissenschaft - unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Ernst, Universität Münster- angehörten. Zu den Ergebnissen des von der Kommission erarbeiteten Gutachtens näheres am Ende dieses Kapitels.

Erst im Landtagswahlkampf des Jahres 1970 äußerten sich die Spitzenpolitiker des Landes wieder zu Fragen der Reform der Verwaltungsmittelstufe [53], wobei teilweise der Gedanke des Regionalkreismodells wieder auflebte. Wesentlichen Auftrieb erlebte die Reformdiskussion durch das von der CDU-Landtagsfraktion Ende 1970 erarbeitete sog. Ascheberger Papier [54], in dem die Reformexperten der CDU-Fraktion ein völlig neues Konzept für die Verwaltungsmittelstufe entwarfen.

Nach diesem Vorschlag soll es zwischen den Kommunen und der Landesebene nur noch eine einheitliche Instanz geben: den Bezirk; die Landschaftsverbände und Regierungsbezirke sollen aufgelöst werden. Ihre Aufgaben sowie die der Landesplanungsgemeinschaften und des Ruhr-Siedlungsverbandes sowie der Landesbaubehörde Ruhr in Essen werden von den neu zu schaffenden Bezirken übernommen, denen eine staatliche Verwaltungsabteilung angegliedert wird. Die Anzahl der Bezirke wird auf vier festgesetzt, wobei das Ruhrgebiet auf zwei Bezirke aufgeteilt wird. Über die Grenzen der Bezirke enthält das Ascheberger Papier keine Angaben, was letztlich deswegen verständlich ist, weil insoweit erst der Abschluß der Gemeinde- und Kreisreform abgewartet werden muß.

---

53) Vgl. dazu Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 146 ff.

54) Abgedruckt bei Mattenklodt, a.a.O., S. 306

Hinsichtlich der Organisationsstruktur der Bezirke sieht der Plan die Einrichtung einer Bezirksversammlung, eines Bezirksausschusses und eines Bezirksdirektors vor. Die Bezirksversammlung, die aus 90 Mitgliedern besteht, soll je zur Hälfte vom Landtag und den Mitgliedskörperschaften des Bezirks, also den ihm angehörenden Städten und Kreisen gewählt werden. Der Bezirksdirektor, der von der Landesregierung nach Anhörung der Bezirksversammlung als politischer Beamter eingesetzt wird, erhält eine Doppelfunktion, die der Stellung des Oberkreisdirektors [55] vergleichbar ist.

Für die Aufgaben der Landesplanung soll bei jedem Bezirk ein Planungsausschuß, ein sog. Bezirksplanungsbeirat, gebildet werden. Für die staatlichen Sonderbehörden schlägt das Ascheberger Papier vor, lediglich das Landesamt für Besoldung und Versorgung, das Statistische Landesamt, die Landesrentenbehörde und das Landesvermessungsamt in seiner jetzigen Form beizubehalten. Alle anderen Sonderbehörden [56] sollen jeweils einer der drei verbleibenden Verwaltungsebenen zugeordnet werden.

Als Ziel einer solchen Konzeption wird einerseits ein Bündelungseffekt der öffentlichen Aufgaben der Mittelstufe angegeben, andererseits soll eine Konzentration von Planung, Mittelbereitstellung und Durchführung erreicht werden.

---

55) Vgl. § 37 KreisO NW

56) Es handelt sich dabei um die Staatshochbauämter, Wasserwirtschaftsämter, Ämter für Agrarordnung, Eichämter, Gewerbeaufsichtsämter und Forstämter.

Nach der Absicht der CDU-Landtagsfraktion soll das Gesetzgebungsverfahren für die Neuordnung der Verwaltungsmittelstufe noch in dieser Legislaturperiode eingeleitet werden [57].

Demgegenüber halten die Landesregierung und die derzeitigen Koalitionsfraktionen SPD und FDP an der bisherigen Organisation der Mittelstufe fest [58]. Lediglich die Anzahl der Regierungsbezirke soll auf vier reduziert werden, wobei je zwei Regierungsbezirke mit dem Gebiet eines Landschaftsverbandes kongruent sind.

Eine Umstrukturierung der Aufgaben komme insoweit in Betracht, als die Schulkollegien in Münster und Düsseldorf aufgelöst werden sollen und deren Aufgaben den jeweiligen Regierungspräsidien zuzuordnen sind. Im übrigen müsse im Rahmen der Funktionalreform geprüft werden, welche Aufgaben der Mittelstufe auf die Städte und Kreise delegiert werden können. Abweichend von dem Vorschlag des Sachverständigengutachtens C, ein Landesamt für Straßenwesen zu schaffen [59], soll nach der Vorstellung der Regierung und der Koalitionsfraktionen die Straßenplanung Aufgabe der Staatsverwaltung sein, wohingegen die Straßenbauverwaltung als Auftragsverwaltung bei den Landschaftsverbänden verbleiben soll.

---

57) Vgl. Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 309

58) Vgl. Protokoll der Landtagsdebatte am 30. Juni 1971

59) Sachverständigengutachten C, S. 230

Über den Zeitplan der Regierung zur Verwirklichung der Reform der Verwaltungsmittelstufe läßt sich nur insoweit etwas Konkretes sagen, als davon ausgegangen wird, diese Reform erst nach Abschluß der Gemeinde- und Kreisneugliederung in Angriff zu nehmen [60]. Damit dürfte der Reformbeginn - wie mehrfach angeführt - der nach 1975 folgenden Legislaturperiode des Landtages vorbehalten sein.

In Anbetracht einer wünschenswerten, weitgehenden Homogenität der Verwaltungsstruktur im gesamten Bundesgebiet erscheint es teilweise sogar sinnvoll, wenn die Neuordnung der Verwaltungsmittelstufe in Nordrhein-Westfalen noch nicht unmittelbar bevorsteht.

Das gilt insbesondere im Hinblick auf die geplante Länderneugliederung nach Art. 29 GG, die, nachdem die sog. "Ernst-Kommission" [61] ihr Gutachten zur Neugliederung der Bundesländer im November 1972 der Bundesregierung überreicht hat, in absehbarer Zeit in Angriff genommen werden könnte [62].

---

60) So Innenminister Weyer in der bereits erwähnten Plenardebatte vom 30. Juni 1971

61) Wie Anmerkung 52 dieses Kapitels

62) Zu der vorher geführten Diskussion um die Neugliederung der Länder vgl. Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 87 ff.; ferner: Wagener, Neubau, S. 122/210.
Vgl. jedoch zu den Schwierigkeiten der Länderneugliederung auch die kritischen Äußerungen von Bernt Conrad in: "Die Welt" vom 21. 2. 1973.

Hinsichtlich der Auswirkungen, die die geplante Länderneugliederung für das Land Nordrhein-Westfalen haben könnte, ist es erforderlich, die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens kurz zusammenzufassen [62].

Ziel des Gutachtens ist es, entsprechend dem Verfassungsauftrag des Grundgesetzes, durch die Neugliederung Länder zu schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Das Gutachten schlägt u.a. vor, die größeren Bundesländer in ihrem Gebietsbestand im wesentlichen unverändert zu lassen, so etwa auch das - hier nur interessierende - Land Nordrhein-Westfalen. Lediglich im südwestlichen Bereich des Landes, z.B. im Gebiet Ahrweiler/Neuwied und im Siegerland, sind geringfügige Grenzkorrekturen vorgesehen.

Gleichwohl könnte auch Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf den jährlichen horizontalen Finanzausgleich von den Ergebnissen des Gutachtens dann betroffen werden, wenn durch die Schaffung größerer, leistungsfähigerer Länder ein Finanzausgleich in bisheriger Höhe nicht mehr erforderlich sein sollte. Im Ergebnis läßt sich jedenfalls feststellen, daß das Gutachten der "Ernst-Kommission" für Nordrhein-Westfalen verhältnismäßig geringe Bedeutung hat.

---

62) Vgl. etwa: "Die Welt" vom 21. Februar 1973, "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 21. Februar 1973, "Westdeutsche Allgemeine Zeitung" vom 21. Februar 1973

§ 14 Bedeutung landschaftlicher Selbstverwaltung im Hinblick auf die geplante Reform der Verwaltungsmittelstufe

Im abschließenden Teil der Untersuchung zur Verwaltungsreform der Mittelstufe soll die Frage geprüft werden, inwieweit die bereits erörterten Vorschläge zur Reform der Verwaltungsmittelstufe dem Problem der landschaftlichen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen gerecht werden; sodann ist die Frage zu stellen, die in der Reform für jeden Verwaltungsträger untersucht werden muß, ob die Landschaftsverbände in ihrer gegenwärtigen Organisationsstruktur überhaupt rationell und den Grundsätzen der Effektivität gemäß die Verwaltungsleistungen erbringen. Daran wird sich eine kurze Erörterung der Chancen landschaftlicher Selbstverwaltung im Hinblick auf geplante Reformen anschließen.

I. Kritik an den bisherigen Reformvorschlägen

Die Würdigung der unterbreiteten Vorschläge zur Reform der Verwaltungsmittelstufe wird sich auf den jeweiligen Teilbereich beziehen, der in unmittelbarem Zusammenhang mit der landschaftlichen Selbstverwaltung steht und im übrigen nur jene Pläne berücksichtigen, denen ernsthaft Alternativ- bzw. Modellcharakter zuzugestehen ist. So wird etwa der in § 13 dargestellte "Bäumer-Plan" in den folgenden Ausführungen nicht mehr behandelt werden, da er letztlich eine Variante der Vorschläge des Sachverständigengutachtens C darstellt.

Jede Kritik hat zunächst von der allgemeinen Überlegung auszugehen, daß die Verwaltungsreform eine zwingende Notwendigkeit insoweit ist, als die Verwaltungsstruktur, die in ihrem Kern aus dem 19. Jahrhundert stammt [1], den gewandelten und sich ständig weiter wandelnden Verhältnissen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft anzupassen ist.

Aus dieser Überlegung ergibt sich, daß die Organisationsstruktur des Staates und seiner Untergliederungen ständiger Überprüfung bedarf [2], somit jede Verwaltungsreform im Grunde ein niemals zu beendender Dauerprozeß ist. Hinter dieser Überlegung steckt letztlich die Forderung nach der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, eine Forderung, die sich aus dem Wesen des sozialen Rechtsstaates ergibt; wobei allerdings zu beachten ist, daß die durch die Reform erstrebte Steigerung der Leistungsfähigkeit immer vorrangig vor der gleichzeitig anzustrebenden Senkung der Verwaltungskosten, d.h. dem Rationalisierungseffekt, ist [3].

Jede Verwaltungsreform wäre jedoch unvollkommen, wenn sich die erhöhte Leistungsfähigkeit nicht unmittelbar auf den Bürger auswirkte, m.a.W. Ziel sowohl der Territorial- als auch der Funktionalreform ist nicht nur die gesteigerte Leistungskraft der Verwaltung als solche, sondern deren Nutzbarmachung für den Bürger [4].

---

1) S.a. Stern DÖV 1968, S. 853 ff. (hier: S. 854)
2) Vgl. auch Ule in: Recht im Wandel, S. 53 ff. (hier: S. 57)
3) Vgl. dazu auch: Schnur, Zeit für Reform, S. 39; Hüttl in: Morstein-Marx (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, S. 282
4) Ähnlich: Rehn, Städtebund, 1971, S. 309

An diesen Maßstäben sind die Vorschläge zur Reform der Verwaltungsmittelstufe, insbesondere im Hinblick auf die landschaftliche Selbstverwaltung, zu messen.

Bei der Würdigung des Ergebnisses des Sachverständigengutachtens C fällt zunächst auf, daß die Mitglieder der Kommission sich nachdrücklich für eine grundsätzliche Beibehaltung der Struktur der Verwaltungsmittelstufe einsetzen und dabei eine noch eindeutigere Abgrenzung und Zuweisung der Aufgaben der Regierungspräsidenten und der Landschaftsverbände nach dem Grundsatz Ordnungsaufgaben = Staatsverwaltung und Leistungsaufgaben = Selbstverwaltung fordern. Damit hat die Kommission an sich nichts grundsätzlich Neues vorgeschlagen, denn bereits jetzt sind die Landschaftsverbände überwiegend im Bereich der leistenden Verwaltung tätig.

Neu hingegen ist der Vorschlag zur Anzahl der Verwaltungseinheiten der Mittelstufe, d.h. das Bekenntnis zur sog. "Dreier-Lösung", wobei das Ruhrgebiet nur einem Regierungsbezirk bzw. Regionalverband zugeschlagen werden soll. Hier allerdings ergibt sich eine besondere Problematik. Es ist wohl unbestritten, daß das Ruhrgebiet in verschiedener Hinsicht außerordentlich eng mit seinem Umland verflochten ist. Als Beispiele mögen die Bereiche der Naherholungszonen, des öffentlichen Nahverkehrs und der Wasserwirtschaft dienen. Die Naherholungszonen für die Bevölkerung liegen angesichts des hohen Urbanisationsgrades der Ruhrgebietsstädte sämtlich außerhalb des Reviers. Planung und Ausbau der Erholungsgebiete müßten also bei der "Dreier-Lösung" von Verwaltungsträgern vorgenommen werden für eine Bevölkerung, die nicht in deren Bereich lebt und deren Bedürfnisse im Rahmen der Naherholung für den außerhalb befindlichen Verwaltungsträger erschwert kalkulierbar sind.

Ähnlich verhält es sich mit dem öffentlichen Nahverkehr, der keineswegs an den Grenzen des Reviers haltmacht. Gerade in Anbetracht der in der Industrie arbeitenden Pendler, die aber teilweise außerhalb der Grenzen des Ruhrgebiets wohnen, wird deutlich, daß auch in diesem Bereich eine grenzüberschreitende Verkehrsplanung erforderlich ist.

Wenn man, um das dritte Beispiel zu erörtern, bedenkt, daß die Wasserversorgung des Reviers ausschließlich außerhalb des Ballungsraumes Ruhrgebiet gewährleistet wird, ergeben sich auch hier Bedenken gegen die "Dreier-Lösung".

Es wäre zwar denkbar, die angeführten Probleme durch besondere, grenzüberschreitende Zweckverbände zu lösen, jedoch erscheint es wenig sinnvoll, im Rahmen einer Verwaltungsreform, die schließlich die Verwaltung vereinfachen und für den Bürger überschaubar machen soll [5], neue Verwaltungseinheiten zu schaffen, die geeignet sind, die angestrebte Klarheit des Verwaltungsaufbaus wieder zu verwirren.

Der Vorschlag der Mehrheit der Mitglieder der Kommission hat sich u.a. deswegen zu der "Dreier-Lösung" entschlossen, weil nach ihrer Auffassung das Ruhrgebiet durch zu viele Verwaltungsgrenzen durchzogen werde.

Dabei ist jedoch unerörtert geblieben, daß eine sog. "Rundum-Grenze" [6] von erheblich größerer Dimension als die bestehende Grenzziehung wäre.

---

5) Vgl. dazu: Mombaur, Kommunalpolitische Blätter, 1971, S. 260

6) Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 48 f.

Im übrigen besteht bei der "Dreier-Lösung" die Gefahr, daß bestehende, organisch gewachsene Verwaltungseinheiten grundlos zerstört werden. Als Beispiel sei hier der Landkreis Recklinghausen angeführt. Nach dem jetzigen Grenzverlauf erstreckt sich dieser Kreis im Norden bis weit in das Münsterland und im Nordwesten bis nahezu in das Gebiet des Niederrheins. Im Falle der "Dreier-Lösung" würde dieser Kreis einen erheblichen Gebietsverlust erleiden und praktisch auf das Nahgebiet, etwa die Linie Datteln/Haltern/Marl, beschränkt werden. Ähnlich verhält es sich im östlichen Teil des Ruhrgebiets, in den Räumen Unna und Soest. Ganz offensichtlich kann bei einem solchen Vorschlag die Gefahr der Isolierung des Ruhrgebiets nicht ausgeschlossen werden.

Soweit sich das Gutachten mit der Funktionalreform befaßt, hat es eine gründliche Darstellung der bestehenden Aufgabenzuweisung gegeben. Wichtig bei den Ausführungen zur Funktionalreform ist letztlich der Grundsatz, daß alle Aufgaben in ihrer Zuweisungsfähigkeit zur Disposition gestellt werden müssen und die Zuweisung sodann - wie bereits erwähnt - nach Ordnungs- und Leistungsaufgaben an die vorgesehenen Verwaltungsträger der Mittelstufe erfolgen kann.

Im Ergebnis stellt sich abschließend die Frage, inwieweit das Sachverständigengutachten C die Reformplanung beeinflußt hat.

Vergleicht man die in § 13 II dargestellte Konzeption der politischen Parteien mit den Aussagen des Gutachtens, so läßt sich feststellen, daß mit Ausnahme der teilweise übernommenen Vorstellung über die Neuzuweisung des Straßenbaus und der Verkehrsplanung nur sehr wenig in die Reformplanung der Landesregierung und der Parteien übernommen worden ist.

Das mag seinen Grund auch teilweise darin haben, daß im Gutachten darauf hingewiesen wird, schwerwiegende Mängel seien in der gegenwärtigen Organisation der staatlichen Mittelinstanz und der landschaftlichen Selbstverwaltung nicht feststellbar [7].

Eine Auseinandersetzung mit dem Modell der regionalen Großkreise nach Rothe [8] scheint an dieser Stelle entbehrlich, da es lediglich "eine Fortentwicklung des bisherigen, reformbedürftigen Landkreises" [9] unter Aufrechterhaltung der Regierungsbezirke darstellt.

Zur Frage der landschaftlichen Selbstverwaltung macht das Großkreis-Modell keine eindeutigen Aussagen, vielmehr beschränkt sich Rothe auf die Anregung, die neu zu schaffenden Großkreise sollten im Rahmen eines garantierten Selbstverwaltungsrechts "überörtliche" bzw. "übergemeindliche Aufgaben" wahrnehmen [10].

Damit ist nichts zur aktuellen Situation der Reform der Mittelinstanz in Nordrhein-Westfalen ausgesagt.

---

7) Sachverständigengutachten C, S. 64 f.;
Hinsichtlich der "Dreier-Lösung" des Gutachtens C und des Landesamtes für Straßenwesen hat Ministerpräsident Kühn in der bereits erwähnten Rede zum 20jährigen Bestehen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (s. § 12) erklärt, daß die Landesregierung diese Vorschläge der Kommission nicht weiter verfolgt.

8) Karl-Heinz Rothe, Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern, 1968 (insbesondere: S. 84 ff.)

9) Rothe, S. 89

10) Rothe, a.a.O.

Im übrigen taucht weder in der gegenwärtigen Konzeption der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen noch in der der politischen Parteien des Landes der Gedanke der regionalen Großkreise auf [11].

Weitaus gewichtiger in der Reformdiskussion ist dagegen das - bereits erwähnte - "Ascheberger Papier" der CDU-Landtagsfraktion zu werten. Als positive Aspekte fallen dabei zunächst die durch die Bezirksversammlung institutionalisierte unmittelbare demokratische Kontrolle der Selbstverwaltungs- und der Staatsaufgaben auf; ferner ist es begrüßenswert, daß die Aufgaben der Landesplanung nunmehr in einer Behörde gebündelt wären.

Zudem entfällt bei diesem Modell die Problematik der "Hochstufung" des Straßenbaus in die Ministerialinstanz, wie es noch im Rietdorf-Gutachten gefordert wurde. Zu bedenken ist hier jedoch, daß mit der Zuweisung der Straßenverwaltung an die geplanten vier Bezirksverbände neue Probleme insofern entstehen könnten, als dieses Modell praktisch eine Vierteilung der Straßenverwaltung beinhalten würde, woraus sich möglicherweise Koordinierungsschwierigkeiten ergeben könnten.

Im übrigen widerspricht gerade dieses Modell dem aus den anderen Reformplanungen hinsichtlich der Straßenverwaltung erkennbaren Trend, so etwa im Sachverständigengutachten C, diesen Verwaltungszweig in nur einer Behörde für das ganze Land zusammenzufassen.

Positiv am CDU-Vorschlag dürfte hingegen die Tatsache sein, daß der Landtag durch seine Mitwirkung bei der Wahl der Bezirksversammlung dieser vermutlich in stärkerem Maße verbunden sein wird als bei der gegenwärtigen Struktur der landschaftlichen Selbstverwaltung.

---

11) Vgl. Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 306 ff.

Bedenken ergeben sich allerdings aus der geplanten staatlich-kommunalen Mischverwaltung. Hier steht zu befürchten, daß diese Organisationsstruktur zu unklarer Funktionsaufteilung und schließlich in der Praxis zu Kompetenzschwierigkeiten führen würde. Zumindest für den von der Verwaltung betreuten Bürger wird es problematisch sein, zu erkennen, in welcher Eigenschaft die Behörde für ihn tätig wird. Dem kann auch nicht mit dem Argument begegnet werden, dem Bürger sei es gleichgültig, in welcher Funktion ihm die Behörde gegenübertritt. Ansonsten wären alle Bemühungen, den Bürger an der Verwaltungstätigkeit in Form der Selbstverwaltung mitwirken zu lassen und seine Initiative für die Verwaltungstätigkeit zu nutzen, sinnlos.

Im übrigen erscheint es wenig angebracht, an die Spitze des Bezirksverbandes einen politischen Beamten, also einen Staatsbeamten, zu stellen, der einmal Aufsichtsbeamter über die dem Verband angehörenden Mitgliedskörperschaften ist und andererseits aber als Exekutivorgan auch der Selbstverwaltung tätig wird.

Darüber hinaus erscheint es verwunderlich, daß in dem Modell eine Vergrößerung der Anzahl der Verwaltungseinheiten angestrebt wird [12], wohingegen der Trend in allen Reformplanungen und auch bereits durchgeführten Reformen gerade auf eine Verminderung der Zahl der Einheiten zielt [13].

---

12) Vier Verbände der überregionalen Selbstverwaltung gegenüber derzeitig zwei.

13) Vgl. etwa Wagener, Neubau, S. 222/553

Im übrigen verlangen viele Aufgaben der landschaftlichen Selbstverwaltung, etwa die - bereits erwähnte - Straßenverwaltung und das Gesundheits- und Rehabilitationswesen, großräumige Verwaltungstätigkeit, die in vier Verbänden nicht erfüllt werden könnte.

Im Ergebnis bleibt also festzustellen, daß das "Aschebergers Papier" gegenüber sicherlich vorhandenen positiven Ansätzen zu einer Neuordnung der Verwaltungsmittelstufe, insbesondere der Reform der landschaftlichen Selbstverwaltung, nicht geeignet erscheint.

Die für die landschaftliche Selbstverwaltung wohl annehmbarste Reformplanung ist seitens der Landesregierung und der Koalitionsparteien SPD und FDP zu verzeichnen. Hier besteht - wie ausgeführt - Übereinstimmung [14] über die Beibehaltung der Landschaftsverbände deckungsgleich mit zwei Regierungsbezirken. Problematisch an dieser Konzeption bleibt allerdings die Zuordnung der Straßenverwaltung.

Nach der Konzeption der Landesregierung soll die Trägerschaft der Straßenbaulast der Landesstraßen auf das Land übergehen, während die Straßenbauverwaltung den Landschaftsverbänden als Auftragsverwaltung zugewiesen wird; somit würde für die Landesstraßen die gleiche Regelung gelten wie bereits jetzt für die Bundesstraßen und Bundesautobahnen. Einer solchen Aufgabenumstrukturierung stimmen auch die Koalitionsfraktionen im wesentlichen zu [15].

---

14) Diese Übereinstimmung wird jedoch nicht in allen Untergliederungen der SPD geteilt, vgl. dazu: Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 152 f.

15) Vgl. die Gegenüberstellung bei Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 152 f.

Zu bedenken ist in Anbetracht der Pläne von Landesregierung und Koalitionsfraktionen hinsichtlich der Straßenverwaltung jedoch, daß weder im Rietdorf-Gutachten noch - soweit ersichtlich - seitens der Politiker Mängel in der Aufgabenwahrnehmung dieses Verwaltungszweiges durch die Landschaftsverbände gerügt worden sind, so daß ein Zwang zur Neuordnung dieser Aufgaben nicht recht einzusehen ist. Gerade weil der Straßenbau eine der wichtigsten Aufgaben der Daseinsvorsorge und damit der Leistungsverwaltung ist, könnte seine weitgehende Zuordnung zum Selbstverwaltungsbereich eher gerechtfertigt sein als eine Verstärkung des staatlichen Einflusses. Weiterhin darf hier nicht übersehen werden, daß sowohl bürgerschaftliche Mitwirkung als auch bürgernahe Aufgabenwahrnehmung in Form der landschaftlichen Selbstverwaltung die zweckmäßige Erledigung der Straßenverwaltung am ehesten gewährleisten.

Dem kann auch nicht mit dem Hinweis begegnet werden, die Straßenbauplanung der Landesstraßen müsse schon deswegen beim Land ressortieren, weil sie als Teil der Strukturpolitik für die Gesamtentwicklung des Landes bedeutsam ist und ferner auch beim Land der demokratischen Kontrolle, nämlich durch den Landtag, unterworfen bleibt [16].

Einerseits können seitens der Ministerialverwaltung für den Bereich der Strukturpolitik ohnehin nur Rahmenrichtlinien erarbeitet werden, da die konkreten strukturpolitischen Maßnahmen am zweckmäßigsten in den betroffenen Gebieten des Landes von den dort zuständigen Verwaltungen und Kommunalpolitikern im Rahmen eines für das ganze Land verbindlichen Gesamtplanes realisiert werden.

---

16) So aber Ministerpräsident Kühn in seiner Rede zum 20jährigen Bestehen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe am 6. 10. 1973 in Warburg (s. § 12).

Zum anderen darf davon ausgegangen werden, daß gerade im Hinblick auf die Landesstraßenplanung eine bessere Kontrolle durch Mitglieder der Landschaftsversammlung als durch Landtagsabgeordnete gewährleistet ist. Der Grund hierfür liegt in der besseren Ortskenntnis der Vertreter der landschaftlichen Selbstverwaltung, die gerade aus dem betroffenen Planungsraum kommen.

Ganz abgesehen davon stellt die Landesstraßenplanung schließlich nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtbereich der Strukturpolitik dar, die ganz wesentlich, um erfolgreich zu sein, der präzisen Kenntnis des Planungsgebietes bedarf. Eine solche Kenntnis kann aber nur bei den jeweiligen Vertretern der Landschaftsversammlung vorausgesetzt werden; die Mitglieder des Landtags haben dagegen i.d.R. nicht die erforderliche Kenntnis der strukturellen Gegebenheiten des Planungsraumes und sollten ihre Sachkunde vielmehr der Erarbeitung der strukturpolitischen Gesamtplanung des Landes widmen.

Im übrigen erscheint es bedenklich, wenn der landschaftlichen Selbstverwaltung eine ihrer typischen und traditionellen Selbstverwaltungsaufgaben genommen wird, zumal der Landesstraßenbau im Zusammenhang mit dem der Kreisstraßen, der im Auftrage der Kreise von den Landschaftsverbänden wahrgenommen wird, steht.

II. Effektivitätsgrundsätze in der Landschaftsverbandsverwaltung

Eine umfassende Verwaltungsreform wird notwendigerweise die Reform der landschaftlichen Selbstverwaltung einschließen. Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, am Beispiel der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen einige Reformkriterien im Hinblick auf die Effektivität der landschaftlichen Selbstverwaltung zu erarbeiten. Dabei sind zwei Problemkreise streng voneinander zu trennen: einmal die Effektivität in der betriebsinternen Behördentätigkeit der Landschaftsverbände und zum anderen die Auswirkungen der Aufgabenzuweisung nach § 5 Landschaftsverbandsordnung auf die Effektivität des Verwaltungshandelns der Landschaftsverbände.

Dabei ist der bereits bei der Darstellung der allgemeinen Effektivitätsgrundsätze gegebene Hinweis zu berücksichtigen, daß in der öffentlichen Verwaltung - im Gegensatz etwa zur Wirtschaft - nicht allein Effektivitätsgesichtspunkte für die Gestaltung des Verwaltungshandelns maßgeblich sind; dies muß ganz besonders für die Selbstverwaltung gelten, deren Hauptanliegen es ist, die Mitarbeit des Bürgers am "administrativen Entscheidungsprozeß" [17] zu beteiligen.

Der Begriff der Effektivität setzt sich aus den Merkmalen Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zusammen [18]; soll das Verwaltungshandeln der Landschaftsverbände "effektiv" sein, so muß es sich auch der betriebsinternen Organisation nach an diesen Maßstäben messen lassen.

---

17) Stern DÖV 1968, S. 853

18) Vgl. im einzelnen die Ausführungen bei Wagener, Neubau, S. 4 ff.

Dieser Teil der Effektivitätsbeurteilung der Landschaftsverbandsverwaltung orientiert sich in erster Linie an den wirtschaftlichen Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Rationalisierung unter gleichzeitiger Erhaltung der Leistungsfähigkeit. Insoweit haben sich die Landschaftsverbände den allenthalben zu beobachtenden innerbehördlichen Reformmaßnahmen nicht verschlossen. So konnte etwa der Landschaftsverband Westfalen-Lippe bereits für den Zeitraum von 1960 bis 1964 berichten, daß im Hinblick auf die Rationalisierung seiner Verwaltung umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen eingeleitet und teilweise bereits beendet waren [19]; so wurde etwa seinerzeit schon die Umstellung der Verwaltung auf Diktiergeräte und elektrische Schreibmaschinen durchgeführt.

Solche Maßnahmen sind geeignet, Personal einzusparen und damit die Verwaltungskosten relativ zu senken. Unter diesem Aspekt sind auch die Umstellung des Registraturwesens und die frühzeitige Einführung der elektronischen Datenverarbeitung zu sehen [20].

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß zwar die Personalkosten im Vergleichszeitraum 1953 bis 1973, also seit dem Bestehen der Landschaftsverbände, bezogen auf den Landschaftsverband Westfalen-Lippe, von 29,3 Mill. DM auf 366,6 Mill. DM gestiegen sind [21], was eine Steigerung von 1151 % ausmacht, andererseits aber eine Verschiebung des Anteils der einzelnen Verwaltungszweige an den Gesamtausgaben für Personalkosten zu verzeichnen ist.

---

19) Landschaftsverband Westfalen-Lippe: Tätigkeitsbericht 1960 - 1964, S. 45

20) Einzelheiten s. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, a.a.O.

21) Zahlenangaben nach Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), "Daten, Fakten, Trends", S. 24 ff.

So ging z.B. der Anteil der Personalkosten für die allgemeine Verwaltung von 10,9 % im Jahre 1953 auf 5,0 % im Jahre 1973 zurück; ähnliche Vorgänge sind in fast allen Bereichen der Landschaftsverbandsverwaltung, selbst im außerordentlich personalintensiven Bereich des Gesundheitswesens, zu verzeichnen. Die umgekehrte Entwicklung ist lediglich in den Personalausgaben der Straßenbauverwaltung festzustellen [22].

Diese Tatsachen scheinen den oben geschilderten Rationalisierungsmaßnahmen zum Zweck der Personaleinsparung zu widersprechen. Der Grund für die vermehrten Ausgaben liegt aber nicht in einer außergewöhnlichen Stellenvermehrung, sondern in der erheblichen Steigerung der für die Bediensteten aufzuwendenden Mittel [23].

Wenn man zudem bedenkt, daß beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe die Personalausgaben im Rechnungsjahr 1973 nicht einmal 12,5 % des Gesamtausgabevolumens betrugen [24], während sie schon im Jahr 1970 im Durchschnitt aller höheren Kommunalverbände des Bundesgebietes 13,4 % ausmachten [25], so läßt sich hier eine wirtschaftliche Personalpolitik feststellen.

---

22) "Daten, Fakten, Trends", a.a.O.

23) Während im Jahr 1953 pro Bediensteten durchschnittlich monatlich 447,-- DM ausgegeben werden mußten, erhöhte sich dieser Betrag bis 1973 auf 2.380,-- DM (Zahlenangaben nach "Daten, Fakten, Trends", a.a.O.).

24) Noch im Jahr 1970 betrugen diese Ausgaben 11,1 %, während damals bereits der Durchschnittswert bei allen höheren Kommunalverbänden der Bundesrepublik 13,4 % - inzwischen dürfte dieser Wert auch höher liegen - ausmachte; vgl. dazu: Scheele, Aufgaben und Finanzstruktur, Anl. 17.

25) Wie Anm. 24

Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn man den Aufgabenbereich der landschaftlichen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen in Betracht zieht; gerade die Bereiche Straßenbauverwaltung sowie Sozial- und Gesundheitswesen sind äußerst personalintensiv [26].

Ein Blick auf den Anteil der allgemeinen Verwaltungskosten bestätigt das Ergebnis der wirtschaftlichen Verwaltungsführung.

So betrugen die allgemeinen Verwaltungskosten des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe z.B. im Rechnungsjahr 1967 nur 1,7 % des gesamten ordentlichen Haushalts [27], während sie bei den anderen regionalen Selbstverwaltungsverbänden wesentlich höher lagen [28].

Damit liegt der Schluß nahe, daß hinsichtlich der Effektivität der innerbetrieblichen Struktur dieses Landschaftsverbandes offensichtliche Bedenken nicht bestehen können. Diese Auffassung wird gestützt durch die Tatsache, daß die Anzahl des Verwaltungspersonals der allgemeinen Verwaltung im Verhältnis zum Gesamtpersonal des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe relativ gering ist.

---

26) Vgl. die Übersicht in: "Daten, Fakten, Trends", S. 22 f.

27) Die angegebenen Zahlen sind dem Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1969 (S. 439) entnommen. Diese Zahlen sind selbst für den Haushaltsansatz 1973 im wesentlichen unverändert geblieben.

28) Die Extremwerte der allgemeinen Verwaltungskosten regionaler Selbstverwaltungsverbände für 1967 betrugen 17,3 % (Bezirk Oberbayern) und 1,4 % (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern) des ordentlichen Haushalts; auch diese Zahlen entstammen dem Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1969, S. 439.

Kritiker der Landschaftsverbände argumentieren gelegentlich dahin, daß die Verwaltung der Landschaftsverbände mit je über 10.000 Bediensteten zu schwerfällig sei [29]. Hierbei wird jedoch übersehen, daß die Landschaftsverbandsverwaltung vor der besonderen Problematik steht, die Bediensteten nicht zentral in einer Verwaltungsbehörde zusammenfassen zu können.

Die verhältnismäßig hohe Beschäftigtenzahl ergibt sich - wie bereits erwähnt - aus den teilweise beschäftigungsintensiven Einrichtungen der Landschaftsverbände, besonders bei den pflegerischen und fürsorgerischen Einrichtungen und der Straßenbauverwaltung; die Anzahl des Personals der allgemeinen Verwaltung macht im Verhältnis zur Gesamt-Beschäftigtenzahl nur 3,2 % beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe aus [30].

Im Ergebnis ist somit festzustellen, daß die Grundsätze der wirtschaftlichen Verwaltung in der Landschaftsverbandsverwaltung verwirklicht sind.

Abschließend seien einige Anmerkungen zum Problem der Effektivität im Hinblick auf die Aufgabenzuweisung an die Landschaftsverbände gemacht. Es ist dabei zu fragen, ob der gesetzliche Aufgabenkatalog eine effektive Inanspruchnahme der Landschaftsverbandsverwaltung gewährleistet.

---

29) Sachverständigengutachten C, S. 58

30) Beim Landschaftsverband Rheinland beträgt sie 4 %; Zahlenangaben nach: Statistisches Jahrbuch, a.a.O., S. 441; der Durchschnittswert aller regionalen Selbstverwaltungsverbände beträgt insoweit 4,01 %. Nach dem Stellenplan-Soll für 1973 liegt der Anteil des Personals der allgemeinen Verwaltung sogar noch geringfügig niedriger (ca. 3,08 %); vgl. "Daten, Fakten, Trends", S. 22 f.

Die mögliche Übertragung neuer Aufgaben oder die Übertragung von Aufgaben, die gegenwärtig bei den Landschaftsverbänden liegen, an andere Verwaltungseinheiten sind ausschließlich nach dem bereits mehrfach erwähnten Grundsatz zu beurteilen, daß die regionalen Leistungsaufgaben der landschaftlichen Selbstverwaltung zugeordnet sein sollten, wohingegen die regionalen Ordnungsaufgaben von der staatlichen Mittelinstanz wahrgenommen werden sollten [31].

Entscheidend für die Effektivität der Landschaftsverbandsverwaltung ist die Vermeidung von Doppelarbeit, die im Bereich der Landschaftsverbände und der Ministerien auftreten kann [32]. Es ist unwirtschaftlich und leistungshemmend, wenn in einigen Sachgebieten [33] zwar Aufgabenträger sind, aber die zur Durchführung der Aufgabe erforderlichen Mittel bei der Ministerialinstanz einzeln beantragt werden müssen. Hier liegt der Grund der mangelnden Effektivität im Finanzsystem; nicht Zweckzuweisungen, sondern globale Finanzzuweisungen würden m.E. die Leistungsfähigkeit der Landschaftsverbandsverwaltung erhöhen und die Erledigung der Verwaltungsaufgaben beschleunigen. Dieser Grundsatz mag zwar nicht bei sämtlichen Aufgaben durchführbar sein, aber es ist immerhin ein auffälliges Mißverhältnis zwischen den Zweckzuweisungen und den Globalzuweisungen bei der Aufgabenfinanzierung der Landschaftsverbände festzustellen.

---

31) Von diesem Grundsatz geht auch die Sachverständigenkommission II aus; vgl. Sachverständigengutachten C, S. 82.

32) S.a. Naunin in: Landschaftsverband Westfalen-Lippe: Tätigkeitsbericht 1960 - 1964, S. 5

33) So etwa im Bereich der Jugendwohlfahrt

So betrugen etwa im Rechnungsjahr 1973 beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe die Zweckzuweisungen 632,2 Mill. DM, während die Globalzuweisungen lediglich 173,5 Mill. DM ausmachten [34].

Diese Vergleichszahlen deuten ein allgemeines Problem der Finanzierung der Selbstverwaltungskörperschaften an. Bereits im Finanzreformgutachten von 1966 [35] verlangte die Sachverständigenkommission im Hinblick auf die Gemeindefinanzreform eine verstärkte Erschließung von Steuerquellen für die Gemeinden, um deren eigenverantwortliche Tätigkeit zu fördern und sie von staatlichen Finanzzuweisungen weitgehend unabhängig zu machen.

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß eine Gefahr der Aushöhlung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung dann gegeben ist, wenn die Selbstverwaltungskörperschaften finanziell abhängig sind. Für den Bereich der landschaftlichen Selbstverwaltung liegt eine besondere Problematik darin, daß die Landschaftsverbände keinen unmittelbaren Einfluß auf die Verteilung der öffentlichen Finanzmasse nehmen können [36]. Sie sind jeweils auf das finanzielle Entgegenkommen entweder des Landes oder ihrer Mitgliedskörperschaften angewiesen.

Angesichts der den Landschaftsverbänden obliegenden Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe sowie der Einrichtungen der Hauptfürsorgestelle und der Landesjugendämter und der damit verbundenen Kosten ist eine erhebliche Belastung der Haushalte der landschaftlichen Selbstverwaltung eingetreten [37].

---

34) "Daten, Fakten, Trends", S. 30

35) Vgl. Wagener, Neubau, S. 220 f.

36) Vgl. Scheele, S. 23

37) So nahm der Bereich der Sozialausgaben nach dem Haushaltsansatz 1973 des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe 39 % des Gesamtausgabevolumens ein (s.a. "Daten, Fakten, Trends", S. 26 f.).

Die Folge davon ist, daß der Zuschußbedarf der Landschaftsverbände ebenso wie die jährlichen Fehlbeträge kontinuierlich steigt. Eines der Ziele der Reform der Verwaltungsmittelstufe muß daher die Neuordnung des Finanzsystems der Landschaftsverbände sein; nur die möglichst große eigenverantwortliche und unabhängige Finanzausstattung und -verwaltung garantiert die Lebensfähigkeit der landschaftlichen Selbstverwaltung und deren effektive Verwaltungsführung.

Eine weitere Reformbedürftigkeit im Sinne der Effektivitätssteigerung auf dem Gebiet der Aufgabenverteilung ergibt sich dort, wo nach geltendem Recht artverwandte Aufgaben teils der landschaftlichen Selbstverwaltung und teils den Regierungspräsidenten zugewiesen sind.

So sollte etwa auf dem Gebiet der Gesundheitspflege - wie bereits in § 13 I dargestellt - eine Bündelung der mit dem Krankenhauswesen zusammenhängenden Verwaltungsaufgabe erfolgen. Da es sich dabei überwiegend um Aufgaben der leistenden Verwaltung handelt [38], bietet sich die Verwaltungsträgerschaft durch die Landschaftsverbände an.

Diese Auffassung wird noch gestützt durch Zweckmäßigkeitserwägungen, die sich daraus ergeben, daß die Landschaftsverbände ohnehin bereits eine Anzahl von Spezialeinrichtungen der Gesundheitspflege unterhalten.

---

38) Vgl. Wagener, Neubau, S. 335

Ähnliche Überlegungen gelten für den Bereich des Naturschutzes, der gegenwärtig Angelegenheit der staatlichen Verwaltung ist [39]. Wenn etwa die Errichtung von Naturparks etc. als typische Aufgabe der leistenden Verwaltung angesehen werden kann [40], so stehen die Probleme des Naturschutzes damit in so engem Zusammenhang, daß eine Zuweisung dieses Sachbereiches an die Landschaftsverbände sinnvoll erscheint.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß sowohl die Neuordnung der Aufgabenverteilung zur Vermeidung von Doppelarbeit als auch die Zusammenfassung von artverwandten Aufgaben bei der Landschaftsverbandsverwaltung, wie die angeführten Beispiele gezeigt haben, eine Effektivitätssteigerung auf der Ebene der landschaftlichen Selbstverwaltung bewirken können.

Hier liegen für den Gesetzgeber wichtige Aufgaben bei der Durchführung der funktionalen Verwaltungsreform, die sich als eine Stärkung der landschaftlichen Selbstverwaltung erweisen werden.

---

39) Vgl. § 7 Naturschutzgesetz vom 26. 6. 1935, das in Nordrhein-Westfalen als Landesrecht fortgilt.

40) Vgl. Wagener, a.a.O.

III. Chancen landschaftlicher Selbstverwaltung in der Reform

Zum Abschluß der Untersuchung soll an dieser Stelle eine Prognose gewagt werden, ob - und eventuell in welcher Form - die landschaftliche Selbstverwaltung nach Beendigung der in Angriff genommenen Verwaltungsreform noch eine Organisationsstruktur aufweist, die sie in die Lage versetzt, die Aufgaben der Selbstverwaltung in der Verwaltungsmittelstufe wahrzunehmen [41].

Die Stellungnahmen der für die Reform verantwortlichen Politiker deuten darauf hin, daß angesichts der gegenwärtigen politischen Kräfteverhältnisse in Nordrhein-Westfalen wohl kaum bezweifelt werden kann, daß die Landschaftsverbände in ihrer derzeitigen Anzahl und Organisationsstruktur im wesentlichen unverändert erhalten bleiben. Lediglich in Teilbereichen des Aufgabenkataloges, etwa beim Straßenbau und in der Landesplanung, sind Änderungen im Vergleich zum gegenwärtigen Rechtszustand zu erwarten.

Als Ergebnis läßt sich also feststellen, daß nach den Plänen der jetzigen Regierungsparteien in Nordrhein-Westfalen die landschaftliche Selbstverwaltung im wesentlichen unangetastet bleibt.

---

41) Die Erörterung dieser Problematik wird sich ausschließlich auf Nordrhein-Westfalen beschränken; zur Reformplanung für die Mittelstufe in anderen Bundesländern, etwa in Baden-Württemberg, vgl. z.B.: Eildienst des Landkreistages NW 1971, S. 242 f.; Fischer, Kommunalpolitische Blätter, 1971, S. 1227 ff.; Gerstner, Kommunalpolitische Blätter, 1970, S. 456 f.

Aber selbst nach dem sog. "Ascheberger Papier" der CDU-Opposition soll es künftig auch oberhalb der kommunalen Ebene Selbstverwaltung geben. Zwar wird hier eine völlige Umorganisation der Verwaltungsmittelstufe vorgeschlagen [42], jedoch enthalten die geplanten Bezirksverbände ebenfalls, wenn auch unter Abschaffung der Landschaftsverbände, das Element der regionalen Selbstverwaltung. Aus allem wird deutlich, daß alle politischen Kräfte in Nordrhein-Westfalen von der Notwendigkeit der oberhalb der Gemeinden und Kreise einzuordnenden Selbstverwaltung letztlich überzeugt sind.

Unbeschadet der in der Reformdiskussion aufgetretenen Differenzen über das "Wie" der durchzuführenden Reformen sollte doch allgemein Übereinstimmung bei der Gestaltung des Staates und seiner Organisation dahin erzielt werden, daß die in Angriff genommene Neuordnung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und zu verstärkter bürgerschaftlicher Mitwirkung führt.

Dabei sollte nicht etwa aus parteiegoistischen oder taktischen Gründen eine Lösung gefunden werden, die nur kurzfristige Dauer haben wird; die Hebung der Verwaltungs- und Leistungskraft, sowohl durch die Territorial- als auch durch die Funktionalreform, muß dem Bürger auf einen langfristigen Zeitraum zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben nutzbar gemacht werden.

---

42) Einzelheiten s.o. § 13 II

Ein weiterer Gesichtspunkt darf in der Reformdiskussion nicht übersehen werden: um einer Entfremdung des Bürgers von der Verwaltung vorzubeugen und ihn an den Aufgaben einer modernen Verwaltung zu beteiligen, ist nach Formen zu suchen, die dieser Notwendigkeit gerecht werden. Hinter diesem Gedanken verbirgt sich letztlich die in der Öffentlichkeit immer wieder erhobene Forderung nach der Verwirklichung der Demokratie. Gerade in der verstärkten Mitarbeit des Bürgers an der Aufgabenwahrnehmung und Kontrolle der Verwaltung läßt sich das geforderte Mehr an Demokratie realisieren. In der Auseinandersetzung um diese Frage wird nur allzu häufig übersehen, daß dieser Gedanke keineswegs so neu ist. Um die Mitarbeit des Bürgers an der Verwaltung zu dem Zweck, sein Verständnis für deren Entscheidungen zu wecken, ging es bereits bei den Reformbestrebungen des Freiherrn vom Stein. Die bürgerschaftliche Mitarbeit läßt sich jedoch am ehesten insoweit fördern, als die bereits bestehende Organisation der Selbstverwaltung gestärkt wird. Gerade in einer Gesellschaft, die immer nachhaltiger die Forderung nach mehr Demokratie erhebt, die ferner in Form der öffentlichen Meinung die Ausübung der Staatsgewalt kontrolliert, stellt die Mitwirkung der Bürger an der Aufgabenerledigung durch die Verwaltung die notwendige Konsequenz des Demokratiegebots des Grundgesetzes dar. Insofern wird gerade die Forderung nach einer Stärkung und Fortentwicklung der Selbstverwaltung der Forderung nach mehr Demokratie gerecht.

Wenn man davon ausgeht, daß nach Durchführung der Funktionalreform der Aufgabenkatalog der landschaftlichen Selbstverwaltung bei dieser die Leistungsaufgaben noch eindeutiger als bisher konzentriert werden und ferner künftig die Aufgaben der Leistungsverwaltung stärker ansteigen werden, als die der Ordnungsverwaltung, so ergibt sich eine besondere Rechtfertigung der bürgerschaftlichen Beteiligung auf dieser Verwaltungsebene.

Das bedeutet aber gleichzeitig die existenzielle Notwendigkeit der landschaftlichen Selbstverwaltung im modernen Staat.

In diesem Zusammenhang wird auch die Problematik des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland berührt. Nach der Vorlage des sog. "Ernst-Gutachtens" [43] unterliegt es keinem Zweifel mehr, daß im Zuge der Länderneugliederung im Bundesgebiet eine Verringerung der Zahl der Bundesländer angestrebt wird. Um ein bürgerschaftliches Interesse an der Verwaltung der jeweils aufzulösenden Bundesländer zu wahren, böte sich auch hier die Form der landschaftlichen Selbstverwaltung - etwa nach dem Vorbild der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände - an. Zugleich wäre damit der landsmannschaftlichen Verbundenheit, einem der Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 GG, Rechnung getragen und darüber hinaus der erstrebenswerten Homogenität der Verwaltungsorganisation der verschiedenen Bundesländer ein Dienst erwiesen.

Im Ergebnis ist also festzustellen, daß die Erhaltung und Stärkung der landschaftlichen Selbstverwaltung durch die Verwaltungsreform nicht nur aus Gründen der Opportunität zweckmäßig erscheint, sondern im Hinblick auf eine moderne, zukunftssichere Verwaltungsstruktur dringend geboten ist.

---

43) Vgl. oben § 13 II

Wenn man nunmehr die künftige Organisation der landschaftlichen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen diskutiert, so stellt sich die Frage, ob - wie bisher - zwei Landschaftsverbände beibehalten werden sollten, oder ob eine größere Anzahl von Trägern landschaftlicher Selbstverwaltung geeignet erscheint [44].

In diesem Zusammenhang wird man zunächst zu prüfen haben, wie die der landschaftlichen Selbstverwaltung obliegenden Aufgaben optimal erfüllt werden können. Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, daß manche Aufgaben nur so großräumig erfüllt werden können, daß eine Zersplitterung auf vier Aufgabenträger nicht ratsam erscheint [45]. Insoweit spricht vieles für die Beibehaltung von zwei Verbänden.

Des weiteren muß bei der Frage der Anzahl der Verbände geprüft werden, ob eine Neuorganisation vorteilhafter wäre, denn der von der Reform betroffene Bürger wird kaum Verständnis für die Neuregelung aufweisen können, wenn grundlos tiefgreifende Einschnitte in die bestehende Organisation vorgenommen werden [46], lediglich zu dem Zweck, ein bewährtes System aufgrund theoretischer Überlegungen durch ein bisher unbewährtes versuchsweise zu ersetzen.

---

44) So etwa die CDU im "Ascheberger Papier" mit dem Vorschlag, vier Bezirksverbände zu schaffen.

45) Das gilt insbesondere für Aufgaben der Gesundheitsfürsorge, etwa die Einrichtung und Unterhaltung von Spezialkliniken, Blinden- und Gehörlosenschulen, Rehabilitationszentren etc.

46) Ähnlich Schnur in einem Beitrag zur Länderneugliederung in der Tageszeitung "Die Welt" vom 7. April 1973

Dabei muß insbesondere auch bedacht werden, daß mit einer Ersetzung des einen Systems durch das andere erhebliche Kosten verbunden sind.

Die Reform der Verwaltung darf zwar nicht an den dadurch verursachten Kosten scheitern, aber die Verwendung öffentlicher Mittel zu diesem Zweck muß gerechtfertigt sein, d.h. wenn Mängel in der bisherigen Organisation zutage getreten sind, ist die auf die Beseitigung der Mängel gerichtete Reform vorrangig vor der Kostenfrage. Im Hinblick auf die Organisation der landschaftlichen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen sind jedoch solch schwerwiegende Mängel, die die Beseitigung der beiden Landschaftsverbände im Zuge der Reform erforderlich machen, nicht bekannt geworden.

Aus diesen Gesichtspunkten ergibt sich keine zwingende Notwendigkeit, die beiden Landschaftsverbände als Träger der landschaftlichen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen durch vier Bezirksverbände oder eine völlig andere Organisationsstruktur zu ersetzen.

Die Reform der Verwaltungsmittelstufe möge im Hinblick auf die landschaftliche Selbstverwaltung dazu beitragen, das bürgerschaftliche Element zu stärken, die Leistungsfähigkeit und effektive Aufgabenwahrnehmung der Gemeindeverbandsebene zu heben und dadurch den Bürger näher an die Verwaltung zu führen sowie das Vertrauen des Bürgers zu der ihn betreuenden Verwaltung zu fördern.

Lebenslauf

Ich wurde am 4. Juni 1942 in Hildesheim als Sohn des Polizeibeamten Albert Conrady und seiner Ehefrau Hildegard, geb. Bösehans, geboren; ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Am 1. März 1961 legte ich am neusprachlichen Gymnasium in Clausthal-Zellerfeld die Reifeprüfung ab. Danach begann ich im Sommersemester 1961 das Studium der Volkswirtschaft an der Georg-August-Universität in Göttingen. Seit dem Sommersemester 1962 nahm ich das Studienfach Jura hinzu. Im Sommersemester 1963 wechselte ich an die Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Dort studierte ich ausschließlich Jura und ließ mich zum Wintersemester 1967/68 zur Examensvorbereitung beurlauben.

Am 24. Juni 1968 habe ich beim Oberlandesgericht in Hamm die Erste juristische Staatsprüfung abgelegt.